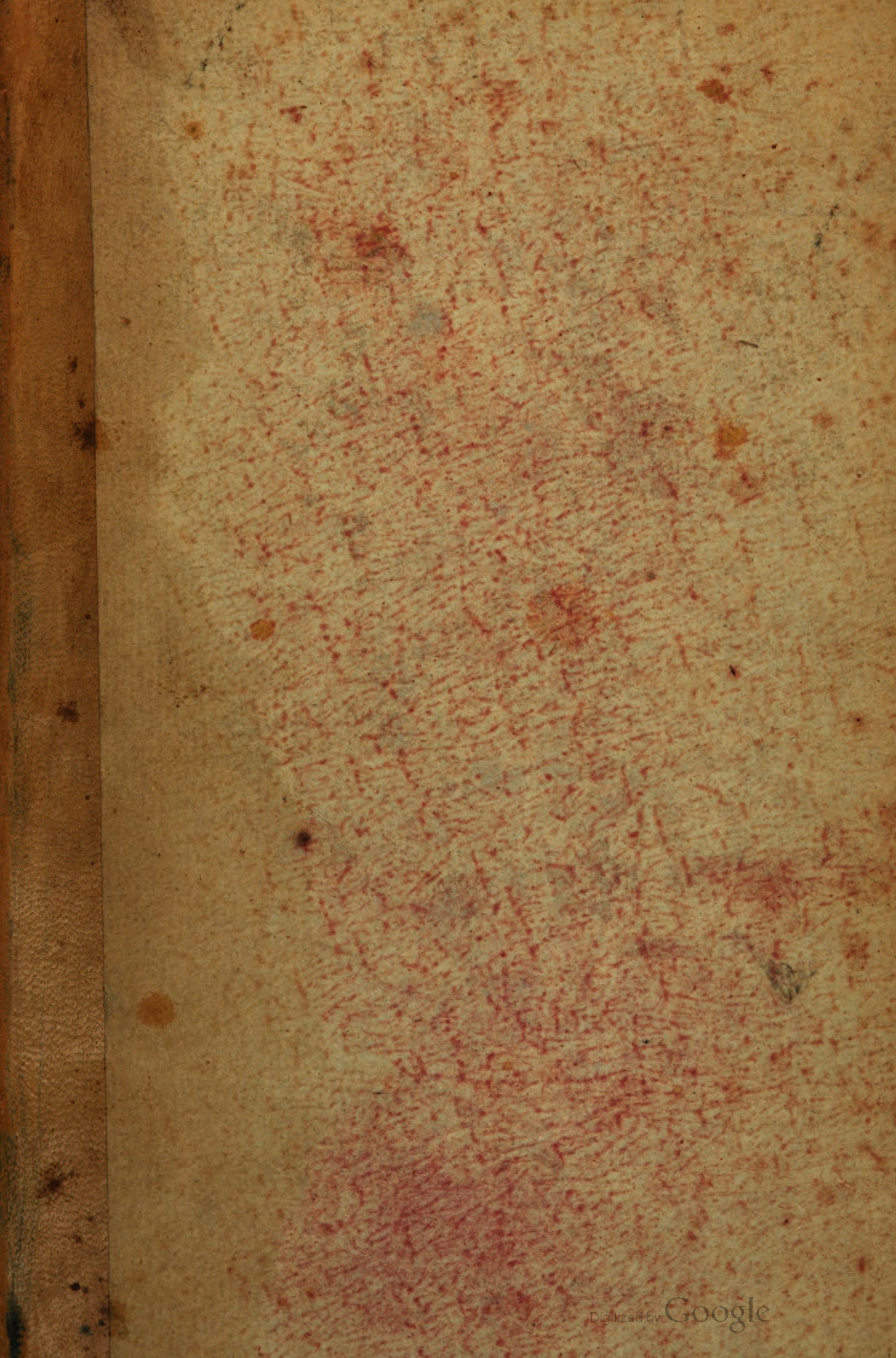
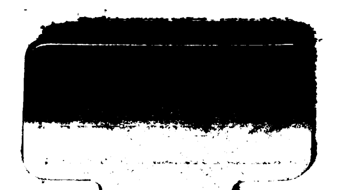




ESSAI POLITIQUE

SUR

LE REVENU PUBLIC.

ESSAI POLITIQUE

SUR

LE REVENU PUBLIC

DES PEUPLES DE L'ANTIQUITÉ, DU MOYEN AGE, DES SIÈCLES MODERNES, ET SPÉCIALEMENT DE LA FRANCE ET DE L'ANGLETERRE,

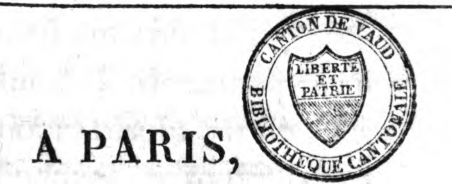
DEPUIS LE MILIEU DU 15e. SIÈCLE JUSQU'AU 19e.

PAR M. CH. GANILH,

AVOCAT, EX-TRIBUN.

TOME PREMIER.

Indocti discant, et ament meminisse periti.



A PARIS,

CHEZ GIGUET ET MICHAUD, IMP.-LIBRAIRES,

RUE DES BONS-ENFANTS, N°. 34.

M. DCCC. VI.

PLAN DE L'OUVRAGE.

L'OUVRAGE que je publie sur le revenu public n'en est pas l'histoire ; les matériaux de ce triste et instructif monument des calamités sociales n'existent point, et ne peuvent être suppléés par quelques notions vagues, incohérentes, sans liaison et sans résultat, ni par les combinaisons les plus fécondes de l'art des conjectures et des probabilités.

Je ne me suis pas proposé non plus d'offrir à la méditation des gouvernements l'orgueilleux tribut d'un plan de finance propre à enrichir le trésor public et à diminuer le fardeau des peuples, problême toujours résolu par les songecreux de la finance, et toujours insoluble pour les hommes instruits et éclairés par l'expérience. Dans les sciences

politiques comme dans toutes les sciences, il n'y a point de mystères, de combinaisons inconnues, de vérités cachées ou réservées à quelques êtres privilégiés; il y a des principes généraux, des règles certaines, une doctrine constante, dont l'application plus ou moins éclairée, plus ou moins appropriée aux temps, aux lieux et aux circonstances, est plus ou moins utile, donne la mesure du génie de chaque administrateur, et distingue les bonnes des mauvaises administrations.

Enfin mon ouvrage n'offre ni la critique des divers systèmes de revenu public, ni le plan d'un système nouveau. De semblables projets exigent une connaissance approfondie de la nature et de l'état du travail, de la masse et de la direction des richesses, du génie et des habitudes du peuple, de l'esprit et de la forme du gouvernement, du caractère et des passions du souverain; et

ces notions, fruit de l'expérience, apanage de l'homme d'état, sont rarement la matière d'un livre, et doivent être réservées pour les délibérations des conseils des souverains et des assemblées générales des peuples.

Je me suis proposé un autre objet, d'autres vues, un autre but. Embrasser l'ensemble de la science, en rassembler les parties dans un seul cadre, indiquer ses progrès et ses succès, déterminer l'état où elle est parvenue en France et en Angleterre au dix-neuvième siècle : tel est le plan de mon ouvrage.

Tout le monde convient de l'importance et de l'utilité de cette science ; mais peu de personnes s'en occupent, et ceux qui en ont la volonté ou en sentent le besoin ne savent où repose la doctrine, ni dans quels dépôts la chercher, et il faut en convenir, il est plus difficile d'en découvrir les élé-

ments que d'en apprendre la théorie. Éparse dans les ouvrages d'économie politique, dans les mémoires de quelques grands administrateurs, dans des traités partiels, dans les discours des orateurs des assemblées nationales, dans les actes et les comptes de l'autorité publique, elle semble se dérober à tous les regards, échapper à toutes les recherches, et ne céder qu'à l'infatigable opiniâtreté d'un travail laborieux.

Pendant ma carrière législative j'ai vu un grand nombre de mes collègues, convaincus par leur propre expérience que, sans posséder ce genre de connaissances, on ne peut remplir qu'imparfaitement les fonctions législatives, se résoudre à en entreprendre l'étude, en chercher les moyens, interroger tous ceux qui pouvaient les leur indiquer; mais arrêtés par le peu de succès de leurs recherches, sans guide, sans direction, entraînés par le mouvement

des affaires, ils abandonnaient leur résolution, se croyaient quittes envers la patrie par la pureté de leur intention, et s'excusaient par la droiture de leur conscience du mal qu'ils faisaient ou qu'ils ne savaient pas empêcher. Leurs vœux et leurs regrets m'ont inspiré le premier dessein de cet ouvrage, et les encouragements que j'ai reçus de leur bienveillance toutes les fois que j'ai eu à les entretenir de la matière des finances m'ont aidé à vaincre les dégoûts qu'on éprouve à chaque pas dans la pénible carrière que j'ai entreprise. Puisse mon travail répondre à leurs vues, faciliter l'étude et la propagation de la science, lever les obstacles qui en ont éloigné les bons esprits, qui l'ont reléguée dans les bureaux, et en ont en quelque sorte réservé le domaine et la possession aux agents de l'administration générale.

La science du revenu public consi-

dérée dans ses éléments primitifs est la connaissance des sources d'où il dérive, des principes, des règles et des usages qui dans chaque état en dirigent le cours et en déterminent l'étendue, des procédés et des méthodes qui en assurent la perception et la distribution, des mesures qui garantissent l'intégrité et la fidélité de son emploi.

Ces points élémentaires et en quelque sorte constitutifs de la science n'en forment cependant qu'une partie, et cette partie n'est ni la plus importante, ni la plus étendue, ni la plus difficile. Dans l'état actuel des finances de chaque peuple, l'excédent des dépenses sur la recette a accumulé et accumule chaque année un arriéré immense qui a successivement nécessité des expédients, créé une foule de ressources fiscales, suggéré des moyens extraordinaires, dont la connaissance compose la partie la plus considérable, la plus compli-

quée et la moins connue de la science.

Ces deux grandes divisions, le revenu ordinaire et l'excédent de la dépense sur le revenu, forment l'ensemble de la science proprement dite, et fournissent un vaste sujet d'étude et de méditation à l'homme le plus laborieux et le plus réfléchi.

Il est cependant encore un autre point de vue sous lequel la science doit être envisagée, et qui, quoique inaperçu jusqu'à présent, m'a paru devoir être recommandé à l'attention des hommes d'état, aux méditations des publicistes, aux lumières de tous les écrivains politiques.

Les divers systèmes de revenu public des peuples les plus célèbres de l'antiquité, du moyen âge et des siècles modernes, ne sont ni ne peuvent être étrangers à la science. Ils ont eu sur le système politique, l'ordre public et la prospérité sociale des effets et des ré-

sultats dignes d'être médités et approfondis. Il est difficile de ne pas les regarder comme une des causes les plus actives des révolutions politiques qui ont ébranlé ou renversé les gouvernements, altéré ou changé la destinée des empires, consommé la ruine ou préparé le bonheur des peuples.

Si je ne me suis point abusé dans cet aperçu, dont les faits les plus authentiques paraissent garantir la vérité, je n'ai pas dû l'omettre dans le tableau général de la science; fût-il même exagéré, on me saura gré de l'avoir, pour ainsi dire, lancé dans le champ des discussions et des controverses. Que de découvertes qui ne se sont montrées d'abord que sous le voile obscur des conjectures, ont été ensuite consacrées par le temps et l'expérience, et ont concouru aux progrès et à l'avancement des sciences! Le système des économistes, fondé sur une erreur palpable, a-

rendu plus de service à la science du revenu public, que tous les procédés tentés ou pratiqués jusqu'alors. On peut même dire sans exagération que la science ne date en France que de l'époque de cette erreur célèbre. Je n'ai donc pas dû m'effrayer de la nouveauté du rapport sous lequel le revenu public s'est présenté à mon esprit, et l'importance extrême que je lui ai donnée, n'eût-elle d'autre effet que de le tirer de l'indifférence dans lequel il a langui, et d'attirer sur lui la considération des bons esprits, cette partie de mon travail ne sera ni inutile, ni étrangère au but que je me suis proposé.

En considérant le revenu public sous ce dernier point de vue, je n'ai fait, pour ainsi dire, qu'effleurer le système des peuples les plus célèbres de l'antiquité, j'en ai laissé à l'écart la partie administrative, quoiqu'elle pût offrir des détails curieux et piquants; j'ai pensé

que cette digression m'éloignait trop de mon but, et j'avoue d'ailleurs, tout en rendant hommage à la célébrité des peuples anciens, si bien méritée par leurs immenses progrès dans les lettres, les arts et les sciences morales, qu'il y a peu de profit à tirer de leurs institutions politiques et économiques. L'esclavage de la partie la plus nombreuse de l'espèce humaine, la dépendance absolue des fils de famille, leur incapacité d'acquérir un pécule dans d'autres arts que ceux de la guerre (1), la confusion des fonctions civiles et militaires, les dépouilles des vaincus et les tributs des peuples subjugués, principale et presque unique source de la richesse générale et particulière; le revenu pu-

(1) Le pécule quasi *Castrense* qui se composait de ce que le fils de famille pouvait acquérir au barreau et dans les charges civiles et emplois domestiques de la maison des empereurs, n'eut lieu qu'après le renversement de la république romaine.

blic consacré à la subsistance et aux plaisirs des classes laborieuses, toutes ces causes d'oisiveté, de misère et de dépopulation, ne donnent pas une idée favorable des progrès de ces peuples dans les sciences politiques et économiques, et ne peuvent être d'aucune utilité à des peuples qui tirent leurs richesses du travail, de l'industrie et du commerce, qui puisent leur revenu public dans le revenu général, et fondent la puissance sociale sur la force individuelle.

Le système des peuples du moyen âge, fondé exclusivement sur le service gratuit des hommes libres, pour tous les besoins sociaux, cette institution fatale qui a produit dix siècles de calamités, qui plongea presque toute l'Europe dans la barbarie, qui effaça jusqu'aux traces de la civilisation, et déshonora l'humanité, ne méritait pas sans doute plus de considération; les résul-

tats de ce système sont la seule instruction qu'on puisse en recueillir, et il suffit de les avoir fait remarquer, pour qu'ils ne sortent jamais de la mémoire des hommes.

Le revenu public des siècles modernes a fixé mon attention tout entière, et je l'avouerai, je n'ai pu me défendre d'une véritable prédilection pour lui. Assis sur le revenu individuel, il fonde l'ordre public sur la sûreté, la propriété et la liberté de l'individu, la force des gouvernements sur l'aisance privée, et la splendeur des empires sur la richesse générale. Ses écarts, ses méprises, ses tâtonnements n'ont pu pervertir sa nature ni ébranler ses bases, et doivent désormais convaincre les esprits les moins attentifs, que de son perfectionnement dépendent le perfectionnement des facultés individuelles et sociales, la sécurité des états et le bonheur public. Depuis son origine, dans sa marche,

dans ses progrès, dans ses revers, dans ses succès, partout on remarque la part qu'il a eue aux améliorations qui, depuis le quinzième siècle, se sont opérées dans le système social. Il en a été constamment le moteur ou l'appui; sans lui elles n'auraient point existé, et toutes celles qu'on peut se promettre encore seraient perdues sans aucun espoir.

Dans ce tableau de succès et d'espérances, je n'ai considéré que la France et l'Angleterre, parce que ces deux peuples sont les seuls chez lesquels on ait recueilli et publié des fragments de leur administration, et que, depuis longtemps, ils ont mérité de servir de modèle aux autres peuples.

Dans le rapprochement et la comparaison du revenu public de ces deux peuples, j'ai cru remarquer que celui de l'Angleterre était plus judicieusement assis, mieux régularisé, plus économiquement perçu et distribué, et plus

favorable sous tous les rapports à l'individu, au peuple, au gouvernement, à l'état, et aux progrès de la richesse générale, et je n'ai pas dû le taire. Cette véracité, indispensable à tout écrivain qui veut être utile à son pays et à ses semblables, n'éveillera-t-elle pas la critique et la malveillance? ne suscitera-t-elle point des préventions contre l'ouvrage, des ressentiments contre l'auteur, et ne compromettra-t-elle pas les succès de la vérité même?

Certains esprits, bien intentionnés sans doute, se persuadent, à l'exemple des peuples anciens, qu'on ne peut aimer son pays sans haïr ses rivaux et ses ennemis, et qu'on ne peut le servir et l'honorer, sans leur nuire ou les déconsidérer. Étrange aveuglement, trop long-temps funeste à l'humanité, qu'ont déjà affaibli les lumières générales, qui ne résistera point à l'action lente, mais sûre de l'intérêt mutuel des nations, et qu'achèvera de dissiper le développe-

ment successif du système commercial qui lie tous les peuples entr'eux, et les embrasse dans une affection commune.

Dans les lettres, les arts, les sciences, dans toutes les connaissances qui peuvent éclairer l'esprit humain, étendre le domaine des jouissances intellectuelles, et perfectionner la raison, il n'existe plus d'esprit de localité, de pays, de nation, et avec lui ont disparu tous les sentiments de haine et de prédilection, de déconsidération et de préférence. Dans l'institut national de France, comme dans la société royale de Londres, on peut louer ou blâmer un philosophe, un littérateur, un savant anglais ou français, sans craindre d'être accusé d'avilir son pays, et de donner à ses rivaux ou à ses ennemis une odieuse prééminence. La rivalité qui divise les hommes éclairés des deux pays, n'est remarquable que par une émulation noble et généreuse, par un vif désir de se surpas-

ser mutuellement, par des efforts plus grands pour assurer à sa patrie une plus grande illustration.

Combien nous sommes encore loin de cette élévation de pensées et de sentiments dans les arts utiles, dans l'administration publique, dans les connaissances qui peuvent améliorer l'existence de l'individu, donner une garantie plus étendue à l'indépendance et à la prospérité des peuples, accroître la force et la puissance des gouvernements, répandre sur les empires plus de richesses et de splendeur ! Tout ce qui peut avancer l'art social est encore, pour ainsi dire, concentré dans les limites de chaque état, banni de tous les autres, et soumis à une prohibition morale la plus intolérable et la plus funeste de toutes les prohibitions sociales.

Je n'ai pas dû respecter ce préjugé vulgaire que proscrivent les lumières générales, l'intérêt de la civilisation et le bonheur des peuples. Dans l'état ac-

tuel de l'organisation sociale et des relations politiques, aucun peuple ne peut être spectateur indifférent des progrès des autres. Tous doivent marcher avec ceux qui avancent, autrement ils se laissent dépasser, ne peuvent garder la même ligne, ni conserver le rang qu'ils occupaient, ni prétendre à celui qu'ils devraient occuper. J'ai donc cru servir efficacement mon pays en essayant de marquer les progrès de l'Angleterre dans la science du revenu public, et en m'efforçant d'inspirer à tous ceux qui sont chargés de diriger nos destinées, et de veiller à notre prospérité, le désir et les moyens de profiter de ses lumières et de son expérience.

Et pourquoi nous affliger de notre inertie dans cette partie des connaissances sociales? La cause n'en doit être attribuée qu'à des circonstances qui n'existent plus, à un ordre politique que ses vices ont renversé, à un esprit général dont il ne reste plus de traces.

Pendant une longue suite de siècles le revenu public n'a obtenu en France aucune considération ; les meilleurs esprits se seraient crus déshonorés d'en faire l'objet de leurs méditations (1), et sa direction fut toujours confiée à des hommes qui ne s'en étaient jamais occupés, et qui auraient à peine osé avouer qu'ils en avaient fait une étude particulière. Faut-il s'étonner du peu de progrès que la science avait fait, et de l'oubli profond dans lequel elle resta presque toujours ensevelie.

L'Angleterre a suivi une direction contraire. Depuis un siècle surtout les facultés de son système social ont été dirigées vers le progrès des richesses ; c'est-à-dire, vers l'accroissement du travail, le perfectionnement de l'in-

---

(1) Le célèbre de Thou, appelé à la direction des finances en 1612, la quitta peu de temps après, imbu, malgré ses grandes qualités, du ridicule préjugé qui confondait alors le ministère des finances avec l'art d'un simple commis. (*Rech. et consid. sur les finances*, t. 1er., p. 133.)

dustrie, l'extension du commerce; l'accumulation des capitaux, le développement de toutes les forces individuelles et sociales. La riche sse considérée sous ces divers rapports a été l'objet des méditations de ses publicistes, des ouvrages de ses écrivains, des discours de ses orateurs, des résolutions de ses assemblées politiques; des mesures de son gouvernement, des efforts de tous ceux qui, par leur autorité, influent sur l'opinion publique. Leurs succès ont dépassé ses espérances. Tout le monde sait à quel degré de force, de puissance, de considération ce système l'a conduite.

Resterons-nous spectateurs indifférents de ses succès? Non : il faut nous hâter de profiter de ses lumières et de son expérience, et la dépouiller des avantages qu'elle en a tirés à notre très grand préjudice. Il faut faire comme elle jusqu'à ce que nous puissions faire mieux.

Voilà dans quel sens j'ai écrit, et dans quel sens il faut entendre les éloges que j'ai cru devoir aux progrès qu'elle a fait faire à la science du revenu public. Pourraient-ils appeler contre moi la censure des hommes dont j'ambitionne l'estime et la considération? Je ne saurais le croire; la pureté de mes motifs me rassure; ils seront trouvés irréprochables comme ils furent écoutés sans amertume lorsque je disais à la tribune nationale (1) : « Français, » si vous voulez faire tomber des mains » de l'Angleterre le sceptre de l'orgueil » et de la puissance, il faudra encore » long-temps étudier les principes, les » méthodes et les procédés de son administration. »

---

(1) Rapport de Ch. Gan. au nom d'une commission spéciale, sur le projet de loi relatif à la dette publique. (*Séance du* 21 *ventôse an* 9.)

INTRODUCTION.

La science du revenu public inconnue des peuples de l'antiquité.

La science du revenu public est l'art de subvenir aux besoins des états policés, dont les combinaisons, à présent si nombreuses, si variées, si étendues, si compliquées, embrassent les intérêts généraux des peuples, leur prospérité particulière, les fortunes privées, le sort et l'existence des individus, l'économie sociale tout entière. Elle était inconnue des peuples de l'antiquité, n'a été cultivée que fort tard par les peuples modernes, et ne fait, pour ainsi dire, que de naître parmi nous. Dans la longue succession des siècles, des empires et des peuples, à peine trouve-t-on quelques traces des systèmes qui l'ont devancée, à peine ont-ils été remarqués par les historiens, les publicistes, et les écrivains politiques (1);

(1) Je ne connais dans toute l'antiquité qu'un seul

à peine occupent-ils quelques pages dans l'immense dépôt des connaissances humaines. Les seuls documents certains et positifs qui nous sont parvenus, se sont conservés dans les dispositions des lois et des actes de l'autorité publique. Hors de là, il n'y a que confusion, que doute, qu'incertitude, et tout ce qu'on peut en induire, c'est que dans tous les temps, dans tous les pays, chez tous les peuples, le revenu public a été précaire ou arbi-

---

traité partiel sur le revenu public, c'est celui de Xénophon sur le revenu public d'Athènes.

Il paraît aussi, par un passage du discours de Cicéron sur la loi *manilia*, que l'orateur romain s'était formé des notions exactes sur la nature et les effets du revenu public ; voici ce passage :

«Vectigalia quidem pacis ornamenta et belli subsidia, sed eadem quoque pacis inversionem ac belli perniciem causant, si non sit modicatalium, aut equitatem ignaret. Si quid enim ad alienandum animos subditorum a superiore potens est et ad mille incommoda distractionum generandum profecto exactiones, tributa et vectigalia id citissimè præstant.»

Ailleurs, il s'exprime en ces termes :

« Optimum et in privatis familiis et in republica vectigal est parcimonium. » Lib. 4 de Rep.

traire, dépendant des circonstances et des évènements, imposé par l'ambition, ou calculé par l'avarice, sans règle, sans principes, subordonné aux besoins, aux passions, aux caprices du plus fort, sans autre limitation que l'impuissance du faible, et se ressemblant en tout point, excepté dans le mode d'oppression.

Si quelquefois ce mode fut moins fâcheux, plus régulier, mieux coordonné à la situation et aux facultés des contribuables, les peuples en furent redevables aux lumières, au caractère, à l'humanité d'un petit nombre de dépositaires de l'autorité; et ces améliorations passagères, qui se font remarquer à des époques éloignées, ont été consacrées avec solennité dans les fastes des nations, comme des bienfaits dignes de la reconnaissance et de la vénération des siècles. Tant on avait peu d'idées de la nature du revenu public, de son caractère et de ses effets.

N'a *été* cultivée qu'au dix-huitième siècle.

Ce n'est qu'à la fin du dix-septième siècle et au commencement du dix-hui-

tième, après l'abus le plus immodéré des ressources sociales, après l'épuisement de toutes les facultés générales et particulières, à l'époque de la crise la plus violente, que la Hollande, l'Angleterre et la France donnèrent une attention particulière au revenu public. Alors seulement des hommes accoutumés aux combinaisons politiques, éclairés dans les sciences économiques, versés dans les connaissances administratives, répandirent de vives lumières sur quelques parties du revenu public; éveillèrent l'attention sur quelques autres, et jetèrent les fondements de la science.

L'impulsion donnée se communiqua rapidement: quelques points furent éclaircis, un plus grand nombre fut controversé, diverses combinaisons furent essayées, les sectes se formèrent, du choc des opinions jaillirent des vérités utiles; les sources du revenu public furent reconnues, ses procédés, ses méthodes, son mécanisme, furent améliorés, et

quelquefois perfectionnés ; la science marcha rapidement au travers des doctrines diverses des écrivains, des fautes et des erreurs des gouvernements, et la rapidité de ses progrès vers la fin du dix-huitième siècle, n'est pas un des moindres bienfaits de ce siècle de lumières, de philosophie et d'humanité (1).

(1) L'Angleterre compte près de cinq cents ouvrages sur le revenu public, et presque tous ont été publiés dans le dix-huitième siècle. On doit surtout distinguer ceux de Davenant, d'Éphraïm Parker, du chancelier de l'échiquier Valpole, d'Hutchinson, de Barnard, de Deker, de Postlewaitte, de Stewart, de Greenville, de Price, de Smith, de Stanhope, de Sinclair, de Rose et de Beek.

La France est infiniment moins riche ; elle ne comptait, en 1769, que trente-six ouvrages sur le revenu public, et depuis il n'en a été publié qu'un petit nombre, si l'on en excepte les rapports et les opinions émis à la tribune des assemblées nationales. Parmi ces ouvrages, on doit une attention particulière aux *Mémoires* de Sully, à la *Dîme royale* de Vauban, et de Gouvin de Rademont, aux *Mémoires des intendants* pour l'instruction du duc de Bourgogne, aux ouvrages de Boulainvilliers et de l'abbé de Saint-Pierre, à l'*Histoire du Système*, à l'*Essai politique* de Melon, aux *Ré-*

Quelqu'étendues que soient nos connaissances en cette partie, elles ont été encore peu utiles à la plupart des peuples, et, si l'on en peut juger par la disposition actuelle des esprits, nous sommes encore bien éloignés d'en recueillir les fruits.

Ensevelie dans les livres, sans aucun encouragement même littéraire, peu familière à la plupart des hommes d'état, la science a partout à lutter contre l'indolence si naturelle aux hommes, la rou-

---

flexions sur les finances de Dutot, à l'*Examen des Réflexions sur les finances*, par Duverney, au *Traité du crédit public* de Pinto, à l'*Esprit des lois* de Montesquieu, aux ouvrages *des Économistes*, au *Financier citoyen*, aux *Réflexions et Considérations sur les finances* de M. de Forbonais, aux *Mémoires des ambassadeurs sur les impositions*, rédigés par M. Moreau de Beaumont, à l'*Administration des finances* de M. Necker, à la *Balance du Commerce*, par M. Arnould, et à la *Collection des comptes rendus*.

Les Allemands sont encore moins riches que la France. Ils ne comptent que trente-cinq ouvrages sur les finances; le Danemarck en compte quatorze, et la Hollande treize. (*Hist. du rev. pub. d'Angl.*, par Sinclair.)

tine présomptueuse des bureaux, et les terreurs superstitieuses des gouvernements. il n'est même pas rare de voir des hommes placés au timon des affaires, affecter le mépris le plus profond pour les livres, assurer, d'un ton dogmatique, qu'on ne gouverne pas avec des principes, repousser, avec une vanité puérile, l'autorité des meilleurs ouvrages, et circonscrire la science dans la connaissance des moyens de proportionner la recette à la dépense, d'asseoir et de percevoir les tributs, d'en diriger la dépense et l'emploi. Ils ne s'inquiètent ni des sources ni de leur abondance, ni de leur proportion avec les besoins, ni des calamités innombrables qui résultent du mauvais choix de l'excès et de l'abus des tributs publics. Instruments aveugles du pouvoir, uniquement occupés de contenter ses désirs, ils précipitent, sans remords et sans effroi, la ruine des peuples et la chute des trônes.

La science du revenu public n'est-elle

donc qu'une vaine théorie sans objet et sans but? les hommes n'en doivent-ils attendre aucun bienfait, aucun soulagement, aucune espérance consolante? doivent-ils toujours être victimes des expédients, des extorsions et du génie malfaisant d'une fiscalité dévorante et oppressive?

Ah! sans doute, dans ce siècle qui a si près de lui tant de monuments des désordres qu'entraîne un revenu public arbitraire, il n'est pas besoin d'accumuler de nouvelles preuves de l'importance de la science, qui seule peut en prévenir ou en empêcher le retour. L'expérience que nous en avons faite est trop récente, trop épouvantable pour qu'elle soit effacée de notre souvenir. Qu'il me soit permis cependant de retracer ici tout ce qui peut donner encore plus d'éclat et de relief à ces événements déplorables, et en rendre la leçon plus solennelle et plus instructive pour les siècles à venir.

Son importance.

Prouvée par l'histoire des

Ouvrons les annales du monde, et peut-

être n'y verra-t-on pas sans étonnement que les grandes époques de l'histoire, que les révolutions qui les caractérisent, et jusqu'aux moindres secousses politiques, correspondent aux vices du revenu public, en ont reçu une forte impulsion, ou y ont trouvé une réaction terrible. Ce résultat est le même partout, dans tous les temps, chez tous les peuples, sous tous les gouvernements, sous le despotisme absolu des rois comme sous l'administration populaire des éphores, des archontes, des suffettes, des consuls et des tribuns; sous la tyrannique anarchie des empereurs, des cohortes prétoriennes et des légions romaines, comme sous la faible domination des champs de mars et de mai; sous l'oppression féodale des pairs, des barons et des comtes, comme pendant la lutte impuissante des parlements, des états-généraux, des Cortès et des diètes. Ce concours des mêmes effets produits par les mêmes causes dans des circonstances différentes

divers systèmes du revenu public.

décèlent trop bien le caractère et l'esprit du revenu public pour qu'on ne me pardonne pas d'entrer dans tous les détails qui peuvent en assurer l'exactitude, et en faire ressortir l'évidence. L'uniformité du témoignage des siècles sur la puissance du revenu public ne peut être étrangère ni déplacée dans le tableau général de la science.

Revenu public.

Des Perses.

Lorsqu'on considère attentivement les diverses causes qui concoururent à l'élévation et à la chute de l'empire des Perses, on aperçoit aisément l'influence du revenu public sur ces deux époques remarquables. Si le courage, l'audace, les talents militaires de Cyrus le firent vaincre, sa caisse militaire, qui se grossit successivement des dépouilles des vaincus, du pillage de Babylone qui avait pillé l'Orient, et des trésors immenses de Crésus, lui permit de tout entreprendre, assura le succès de ses entreprises, lui donna l'empire de l'Asie, fit aimer sa domination, et fut l'inébran-

lable appui de sa puissance et de sa gloire. Son trésor suffit à tous les besoins publics. Il n'imposa des tributs qu'aux peuples subjugués, et ne les faisait percevoir que pendant la guerre; ils étaient même si légers qu'on les regardait plutôt comme un don gratuit que comme un impôt. Les peuples disaient de lui que *c'était un père, parce qu'il était doux, et leur avait fait tout le bien qu'il avait pu.*

Les guerres de Cambyse son fils et son successeur, qui étendit encore les bornes de l'empire, conquit l'Asie mineure, subjugua la Syrie, l'Égypte, et ne fut arrêté dans sa course que par les flots de la mer et les déserts impénétrables de la Lybie, loin d'augmenter, diminuèrent les trésors de Cyrus, le forcèrent d'appesantir le joug des peuples, et lui firent perdre leur attachement et leur respect. Ils disaient de lui *que c'était un maître*, parce qu'il était dur *et négligent.*

Darius affermi sur le trône comprit qu'il fallait combler par des tributs réguliers le vide que le trésor de l'empire avait éprouvé par les guerres de Cambyse. Il partagea ses états en vingt satrapies, imposa à chacune des tributs divers par leur qualité et leur quotité, et ne suivit dans leur répartition d'autre règle que son bon plaisir.

Cette conduite arbitraire lui attira la haine des peuples. Ils disaient de lui *que c'était un maître dur, parce qu'il faisait argent de tout* (1).

En parcourant l'état des tributs de chaque satrapie, on remarque que la Perse, la Colchide, les nations au nord du Caucase et l'Arabie ne payaient point de tributs réguliers; ils faisaient seulement des dons gratuits à des époques marquées, et plus ou moins fréquentes.

De sorte que sous l'empire des Perses la domination n'était ni la même, ni

---

(1) Trad. d'Hérod. par M. Larcher, t. 3, p. 77.

égale partout. Il y avait des peuples affranchis des tributs et des peuples tributaires, distinction fâcheuse qui devait influer sur sa constitution politique et civile, et affaiblir sa puissance et sa grandeur.

Les successeurs de Darius imitèrent son exemple, appesantirent encore le fardeau des tributs, ruinèrent l'empire par le faste, le luxe et la pompe de la cour, aliénèrent les peuples par leurs déprédations, et frayèrent la route à l'invasion de l'étranger. Les peuples opprimés, ruinés, épuisés, reçurent Alexandre comme un libérateur, et l'empire de Cyrus, colossal par son étendue, par sa population, par son immense trésor, fut subjugué par une armée de 30,000 hommes, et reçut sans résistance la loi du vainqueur.

Ainsi le revenu public des Perses, tant qu'il fut assis sur les dépouilles des vaincus et les tributs modérés des peuples subjugués, concourut efficacement à

l'élévation de Cyrus, à l'affermissement de sa domination, à la grandeur prodigieuse de son empire ; mais cet empire s'écroula rapidement dès que le trésor du monarque ne fut plus en état de fournir aux dépenses de sa personne et aux besoins de l'empire, dès que les dépouilles des vaincus ne couvrirent plus le vide et l'insuffisance du trésor, dès qu'il fallut imposer sur les peuples subjugués des tributs énormes répartis sans modération, dépensés avec profusion et sans utilité.

Cette influence du revenu public sur les destinées de l'empire des Perses ne lui est point particulière ; elle s'étendit généralement sur la domination de tous les peuples conquérants de l'antiquité.

Les Grecs que je place au rang des peuples conquérants, non à cause de l'éclat et de l'importance de leurs conquêtes, qui pendant 500 ans et jusqu'au règne d'Alexandre ne s'étendirent point au-delà de l'Asie mineure, mais parce

que la domination de la Grèce si long-temps, si courageusement et si habilement disputée par les Spartiates et les Athéniens, occupe dans l'histoire une place aussi importante que celle des plus vastes empires, et mérite encore plus de considération par les prodiges des actions, la grandeur des personnages et la faiblesse des moyens, et surtout parce que ces deux peuples peu nombreux sur un territoire extrêmement resserré développèrent dans l'espace de plusieurs siècles plus de combinaisons politiques, de talents militaires et de vertus civiles que les peuples les plus renommés de l'antiquité.

Les Spartiates ne jouèrent un rôle imposant dans la confédération des Grecs, qu'après la conquête de la Laconie et de la Messénie, qui assura leur subsistance, augmenta leur force militaire, et leur permit de se consacrer entièrement au métier des armes. Des Spartiates.

Dans les guerres qu'ils eurent à sou-

tenir, soit dans la Grèce, soit dans l'Asie mineure, ils ne cherchaient que des alliés, ne leur imposaient aucun tribut, et n'en exigeaient même pas des secours réglés et déterminés (1).

Ils se contentaient des dépouilles des vaincus, et de la rançon des prisonniers, qui était fixée, pour chaque individu, à 200 drachmes (environ 93 liv. 15 s.)

Ce peuple célèbre formait deux peuples différents, l'un affranchi de tributs, l'autre tributaire. Il tirait son revenu public des dépouilles des vaincus et des tributs des peuples subjugués. Sous ces deux rapports, il ressemblait entièrement aux Perses. Il en différait, en ce qu'il consacrait les tributs des peuples subjugués à la subsistance de chaque Spartiate, tributs qui, chez les Perses, étaient versés dans le trésor du monarque, et réservés entièrement au main-

(1) Lacones præter amicorum ministeria nihil aliud contulerunt.

tien de sa puissance et de son autorité.

Les dépouilles des vaincus et les rançons des prisonniers étaient les seuls fonds affectés par les Spartiates aux besoins publics.

Ce mode de revenu fut favorable à l'élévation de la puissance des Spartiates; mais il ne put ni l'affermir ni la consolider. La perte de deux batailles l'anéantit sans ressource, et ce résultat, en tout semblable à celui du revenu public des Perses, fournit encore les mêmes inductions, les mêmes conséquences; mais doit-on s'en étonner? La cause étant la même, l'effet pouvait-il être différent?

Les Athéniens resserrés dans un territoire peu fertile, qui ne pouvait pas même nourrir ses habitants, redevables de leurs richesses générales et particulières à un commerce d'entrepôt et de cabotage, ne semblaient pas devoir prétendre à de hautes destinées, ni appelés à la domination de la Grèce. Des Athéniens.

Dans son état primitif, Athènes avait

partagé ses citoyens en quatre classes.

Ceux qui retiraient de leur biens 500 mesures de fruits liquides ou secs, formaient la première classe, et payaient au public un talent (4132 liv. 10 s.) (1)

Ceux qui recueillaient 300 mesures, formaient la seconde classe, et payaient un demi-talent (2066 liv. 5 s.)

La troisième classe se composait de ceux qui avaient 200 mesures de revenu, ils payaient la sixième partie d'un talent (690 liv.)

Les autres citoyens ne payaient rien, et formaient la quatrième classe.

Lorsque les richesses s'accumulèrent, et qu'il y eut des citoyens dont le revenu s'élevait au-dessus de 500 mesures, on reconnut le vice de la contribution primitive, et l'on nomma des censeurs chargés de déterminer tous les cinq ans la valeur des plantations, des forêts, des fermes, des jardins, et de toutes les terres.

---

(1) Esprit des lois, liv. 13, ch. 7.

La première évaluation en porta la valeur à 6000 talents (27,792,000 livres.) Cette évaluation faite, l'impôt fut fixé suivant les besoins, au centième, au cinquantième et au douzième.

Ce premier tribut était consacré aux dépenses ordinaires.

Le produit des mines d'argent, dont Athènes permettait l'exploitation aux particuliers, soit nationaux, soit étrangers, moyennant une obole par jour pour chaque travailleur (2 s. 5 d. tournois), était recueilli dans le trésor public, et réservé pour les besoins extraordinaires. (1)

Lors de l'invasion des Perses, on fut sur le point de distribuer ce trésor à tous les citoyens qui avaient atteint l'âge de puberté, et chacun aurait reçu pour sa part dix drachmes (7 liv. 3 s. 9 d.).

Thémistocle persuada aux Athéniens d'employer cet argent à construire des

(1) Xénoph., sur le revenu public d'Athènes.

vaisseaux pour la guerre qu'on avait à soutenir contre les Eginètes (1).

Ce conseil fut le salut de la Grèce, et le premier mobile de la puissance d'Athènes.

La victoire de Salamine, dont la Grèce fut redevable, en grande partie, aux forces navales, et surtout à l'expérience des Athéniens, les couvrit de gloire, leur assura l'empire de la mer, et leur fraya la route à la domination de la Grèce.

Lorsque la prépondérance d'Athènes sur la confédération des Grecs fut bien affermie, les Athéniens, sous prétexte d'une plus grande sûreté, firent porter, de Délos dans leurs murs, la caisse des tributs que les villes de la Grèce payaient pour la défense commune contre les rois de Perse.

Le succès de cette tentative les enhardit à de nouvelles usurpations. Feignant

(1) Hérod. liv. 7.

que le roi de Perse devenait chaque jour plus formidable, ils augmentèrent les contributions des villes confédérées, les portèrent de 460 talents (413,200 liv.) à 1300 talents (1,280,600 liv.), et les firent payer malgré les rumeurs et la résistance de la plupart d'entr'elles. (1)

Ces tributs extraordinaires élevèrent la puissance d'Athènes au plus haut période; et lui rendirent facile la conquête de plusieurs îles, pays et villes, auxquels elle imposa des tributs.

A l'époque de sa plus grande prospérité, son revenu public, composé de l'impôt territorial, des douanes, des salines, de la taxe sur les courtisanes et sur les étrangers, du produit du domaine public, qui consistait dans les oliviers consacrés à Minerve, dans les mines d'argent, dans la pêche à la côte orientale et occidentale, dans la confiscation et et les amendes, et dans les contributions

(1) Xénoph. sur le revenu public d'Athènes.

des villes confédérées de la Grèce, s'élevait à 5,400,000 liv. (1)

Ce revenu public était de la même nature que celui des Spartiates et des Perses. Il provenait en grande partie des tributs des alliés et des peuples subjugués, avait été imposé par la force, et formait un des produits de la victoire et de la conquête.

La seule différence qu'on y remarque, c'est que les Athéniens étaient assujétis à des tributs considérables, tandis que les Perses et les Spartiates n'en payaient aucun. Mais ces tributs formaient une si petite partie du revenu général, qu'ils ne peuvent altérer les principaux traits qui assimilent ces peuples entr'eux.

Comme les Spartiates, les Athéniens consacraient une partie considérable du revenu public à la subsistance des citoyens. On donnait à chacun d'eux pour toutes les causes qu'il jugeait, trois obo-

(1) De Pauw, sur les Grecs.

les par jour (7 s. 3 d.). Il recevait aussi une obole pour chaque assemblée à laquelle il assistait. Enfin l'état faisait une pension de deux oboles par jour à ceux qui étaient infirmes et hors d'état de pourvoir à leur subsistance. (1)

Cet emploi du revenu public d'Athènes a été vivement censuré par un de nos plus grands publicistes.

« Le bas peuple, dit Montesquieu, se » distribuait le revenu public, tandis que » les riches étaient dans l'oppression. »

Cette critique est-elle bien fondée? La situation du peuple d'Athènes n'imposait-elle pas à l'état le soin et l'obligation de fournir la subsistance à des citoyens sans fortune et sans ressources.

La guerre et le commerce, qui faisaient la principale occupation des Athéniens, donnaient aux uns des fortunes immenses, et laissaient les autres dans la misère la plus profonde. Quelques-uns

(1) Xénoph., *ibid.*

possédaient une lieue de circuit, et d'autres ne possédaient pas assez d'espace pour se faire enterrer. (1)

Ceux qui étaient réduits à cette indigence par leur mauvaise fortune dans la guerre ou dans le commerce, ne pouvaient en sortir par le travail et l'industrie, parce que ce genre d'occupation était abandonné aux esclaves. L'état ne pouvait donc se dispenser de les faire vivre aux dépens du revenu public.

Ce devoir était d'autant plus impérieux, que la plus grande partie du revenu public avait été acquise, et ne pouvait être conservée que par le courage, la valeur et le dévoûment des citoyens, qui faisaient sa force et sa puissance, et ne pouvaient perdre leur indépendance, sans que la forme du gouvernement en fût altérée et n'entraînât la ruine du corps politique.

La distribution du revenu public au

---

(1) De Pauw, sur les Grecs.

peuple d'Athènes était donc nécessaire sous les rapports de la politique, de la justice et de l'humanité.

Les Athéniens éprouvèrent le même sort que les Spartiates et les Perses. L'esprit de pillage et d'oppression qui fit leur force, auquel ils furent redevables de leur puissance, fut impuissant pour leur défense et leur conservation. La perte d'une bataille les fit passer sous le joug; et s'ils conservèrent encore quelques restes de leur valeur, elle ne fut utile qu'à leurs dominateurs.

Les Carthaginois nous sont moins connus que les autres peuples de l'antiquité; l'histoire ne nous a point conservé en détail les moyens de leur élévation; mais les notions générales qu'elle nous en a laissées prouvent assez bien que si ce peuple fut d'abord commerçant, il ne sut pas résister à la dangereuse séduction de l'esprit de conquête; qu'il étendit sa domination sur l'Afrique, sur l'Espagne, sur plusieurs îles de la Des Carthaginois.

Méditerranée, et peu s'en fallut qu'il n'asservît l'Italie en imposant aux Romains le joug qu'ils firent porter au monde.

Si l'on juge de leur caractère et de leur conduite politique par le caractère et la conduite d'Annibal en Italie, ils furent en tout semblables aux autres peuples conquérants ; ils faisaient la guerre pour dépouiller les vaincus, et leur imposaient d'énormes tributs, dont ils se servaient pour augmenter leur puissance et leur domination (1) : ils ont donc sous ce rapport une ressemblance parfaite avec les autres peuples conquérants.

Leur défaite ne fut ni moins rapide, ni plus difficile, ni plus honorable. Le plus grand des généraux, le plus habile dans l'art des combats, le plus fécond en

(1) Les tributs qu'ils imposaient aux peuples vaincus étaient accablants. Ils en exigeaient non seulement la moitié des produits du sol, mais ils leur imposaient encore beaucoup d'autres charges. *Polybe.*

ressources, le plus expérimenté, le plus capable de se soutenir contre les revers et les caprices de la fortune, ne put les soustraire au joug d'un homme sans expérience, dans la fougue de l'âge, dont l'audace était encore le plus grand mérite, et fit alors toute la réputation.

Enfin les Romains, ce peuple roi, qui de l'état le plus misérable parvint à la domination universelle, et résista à peine aux attaques de quelques peuplades inconnues, à demi-sauvages, donnent un nouvel éclat à ce tableau des vices du système de dévastation, de la fragilité des empires qu'il éleva, et de la rapidité de leur dissolution.

Des Romains sous les rois.

Lors de la fondation de Rome, son territoire fut divisé également entre tous les citoyens, et chaque portion fut d'environ deux arpents de terre.

Une faible capitation composa tout le revenu public (1).

---

(1) Tributum initio, pecunia ea est quae populo im-

Un siècle après, Ancus Marcius l'augmenta par un impôt sur le sel.

Enfin un consul, à la tête des armées, ordonna que le vingtième de la vente des esclaves serait réservé au fisc pour les besoins extraordinaires.

Tels furent les éléments de la fortune et de la grandeur de Rome.

La guerre suppléa à leur faiblesse; la nécessité de vaincre conquit la victoire; le butin paya avec largesse les fatigues et les dépenses du service militaire gratuit, et les diverses lois imposées aux vaincus suivant les circonstances grossirent les revenus de l'état, et étendirent son domaine.

Lorsque les vaincus n'étaient pas mis au rang des alliés, on les dépouillait d'une partie de leur territoire, et la portion réservée au vainqueur était divisée en trois lots.

---

perabatur appellata est, sive quod tributim a singulis proportione census exigeretur. Liv., lib. 1.

Le premier était vendu pour indemniser l'état des frais de la guerre ; le second était distribué aux habitants nouvellement établis qui se trouvaient sans terres ; le troisième était donné par forme d'inféodation, afin d'augmenter le revenu public (1).

Cette disposition des fruits de la victoire ne fut pas toujours fidèlement observée. Les patriciens réussirent presque toujours à l'éluder, à s'approprier, au mépris des lois, une grande partie du domaine public, et fondèrent sur ces usurpations des fortunes immenses.

---

(1) Romani nunc hos nunc illos Italiæ populos subjiciendo parte agri mulctabant... in quibus quantum erat culti agri, colonis dividebatur aut vendebatur elocabaturque.

Quod vero bellorum injuria incultum supererat, quia sub sortem mittere non vacabat, per præconiem invitatis assignabant quibuscumque liberet colere, parte decima fructuum sibi retenta in agris sativis, in plantariis aut arboreis quinta, in pastionibus autem certum prætium definiebant in capita majoris minorisque pecoris. (*Burlanger, de Vectig. pop rom.*)

L'extrême disproportion dans les fortunes des patriciens et des plébéïens produisit une révolution dans l'ordre politique et dans le revenu public.

Servius Tullius, frappé de l'inégalité et de l'injustice de la capitation, qui était payée par les pauvres plébéiens comme par les riches patriciens, la supprima l'an 218 de Rome, et la remplaça par un impôt proportionné aux facultés des citoyens. Pour répartir cet impôt avec justice, il établit le dénombrement général des citoyens et de leurs facultés; mesure importante qui fut de la plus grande utilité dans tous les temps de la république et de l'empire romain.

Cette mesure fit peser les contributions sur les riches, et en affranchit les pauvres.

Mais pour rendre ce fardeau moins onéreux aux riches, et le leur faire supporter avec moins de déplaisir, Servius leur attribua une plus grande part dans les droits politiques, et en combina si

bien l'exercice, qu'ils en jouissaient presque exclusivement.

Cette innovation, toute favorable qu'elle devait paraître, soit aux pauvres, soit aux riches, puisqu'elle était appropriée à leurs intérêts mutuels, fut fatale à son auteur. Il éprouva le sort réservé dans tous les temps et dans tous les pays aux amis de la justice et de l'humanité, il périt victime de son zèle et de son amour pour la patrie.

Tarquin le Superbe rétablit la capitation; mais l'esprit de Servius Tullius l'emporta sur la tyrannie; les rois furent expulsés; Rome libre supprima la capitation et l'impôt sur le sel. Les veuves et les orphelins furent exempts de tributs, et l'on consacra cette maxime pleine d'humanité : Que les pauvres payaient assez de tributs en élevant des enfants pour la patrie (1).

Sous la république.

Les victoires des Romains ne furent pas plus utiles aux plébéïens sous les

(1) Pauperes satis stipendii, si liberos educerent. *ibid.*

consuls que sous les rois. Les patriciens seuls en recueillaient tous les fruits, et la misère des plébéiens fut telle que l'on fut obligé de payer le service militaire l'an 347 de Rome.

Cette innovation inspirée par la nécessité seconda parfaitement l'inclination des Romains pour le métier des armes, éleva leur milice au rang des armées régulières et permanentes, leur assura une supériorité absolue sur celle des peuples qu'ils eurent à combattre, et fut le mobile le plus puissant de leurs succès militaires et de leur grandeur politique.

Dès que les dépenses de la guerre furent mises à la charge du revenu public, les consuls, les chefs et les soldats s'occupèrent à l'envi du soin de l'accroître et de l'améliorer. Tous les moyens furent légitimes, honorables, patriotiques, et le consul qui mérita le mieux de la patrie fut celui qui fit porter de plus grandes sommes au trésor public.

Étrange illusion qui leur persuada que

les richesses consistaient dans des métaux propres tout au plus à les faire circuler, qui leur suggéra de fausses idées sur leur nature et leur caractère, et les porta à la dévastation du monde pour les accumuler dans le trésor public.

Fabricius, vainqueur des Lucaniens et des Samnites vers l'an 475 de Rome, enrichit ses soldats des dépouilles des vaincus, et versa dans le trésor public 40 talents (160,300 liv.) (1).

D'autres consuls, à son exemple, imposèrent aux vaincus des redevances en bled, en vaisseaux et d'autres tributs en nature.

Scipion l'Africain fit porter au trésor public des sommes immenses, et imposa encore aux Carthaginois l'obligation de payer aux Romains 1000 talents en 50 ans, environ 800,000 par an (2). Flaminius imposa au roi Philippe un

(1) Tit.-Liv., lib. 30.
(2) *Id.* lib 33.

tribut de 1000 talents (4,132, 500 liv.)

Lentulus, Helvius, Minutius et Porcius Caton tirèrent de l'Espagne d'énormes contributions en argent (1).

Scipion imposa à Antiochus un tribut de 1,500 talents (60,792,000 liv.) (2).

Lucius Scipion tira de ses conquêtes d'Asie 137,000 livres pesant d'argent, outre l'or et l'argent monnayés et quantité de vases de ces deux métaux.

Cnéus Manlius rapporta de ses victoires de Gallo-Grèce 22,000 livres pesant d'argent et 2,103 livres pesant d'or.

Paul-Émile porta au trésor public une quantité si prodigieuse d'or et d'argent qu'on n'eut pas besoin de lever des taxes jusqu'au consulat d'Hirtius et de Pansa.

Sylla imposa à l'Asie mineure une taxe de 20,000 talents (82,640,000 liv.) (3).

---

(1) Tite Liv., lib. 34.

(2) *id.* lib. 37.

(3) Plutarque, Vie de Sylla.

Caton d'Utique rapporta de Chypre 7000 talents (1).

Il fut le dernier des généraux de Rome dont le désintéressement honora la patrie, comme il fut le dernier qui l'illustra par son inébranlable attachement à la liberté.

Marius, Sylla, Lucullus, Pompée, César détournèrent à leur profit une partie des dépouilles des vaincus, et s'en servirent pour asservir la patrie.

Avant Pompée le revenu de la république était d'environ 30,000,000, et malgré ses déprédations il le porta à 54,000,000 (2).

Ce revenu s'accrut encore par la conquête des Gaules et de l'Égypte.

Ainsi Rome, qui ne put d'abord distribuer à chaque citoyen que deux arpents de terre, et dont le revenu public se réduisait à une modique capitation,

---

(1) Plutarque, Vie de Caton d'Utique.
(2) *Id.*, Vie de Pompée.

parvint, par la force des armes, à faire vivre ses armées aux dépens des vaincus, à donner plus d'étendue à son territoire, à engloutir les richesses du monde entier.

Sous les empereurs.

Lorsque Jules César eut usurpé la puissance publique, et de citoyen de Rome en fut devenu le maître, il sentit bien qu'il ne devait plus compter sur les dépouilles des vaincus, ni attendre de ses généraux et de ses ministres la fidélité, le désintéressement que l'amour de la patrie inspirait aux consuls, aux proconsuls, à tous ceux qui enrichissaient le trésor public aux dépens des peuples qu'ils soumettaient, ou dont le gouvernement leur était confié, et il prit la sage précaution de fixer lui-même la nature et la quotité des impôts, et d'en faire la répartition entre chaque province.

Auguste, qui hérita de sa fortune et de sa puissance, régla, comme lui, les impôts, et en fit deux parts; il en ré-

serva une pour ses besoins particuliers, et affecta l'autre aux besoins de l'état. Celle-ci fut assignée sur les provinces du centre, qui en prirent la dénomination de *prœtoriales*, et restèrent sous l'administration du peuple et du sénat ; l'autre fut assise sur les provinces frontières, dont les tributs étaient plus difficiles à percevoir, et dont l'empereur se réserva pour cette raison l'administration ; elles furent appelées *praesidiales* (1) :

Cette disposition, qui ne paraissait porter aucune atteinte à l'esprit et aux mœurs de la république, les dénatura également, leur imprima une direction contraire, et changea entièrement le sort et la destinée de l'empire.

Elle régularisa les droits du conquérant et le devoir des peuples subjugués ; les priviléges du peuple-roi et les prérogatives de l'empereur ; elle établit entre eux des rapports certains et posi-

(1) Strab., liv. 17, et Dion., liv. 35.

tifs, et limita en quelque sorte la domination et l'obéissance jusqu'alors indéterminées.

Elle tira les peuples asservis de la dépendance absolue des dépositaires inférieurs de la puissance publique, ou du moins rendit leur oppression moins arbitraire, et réveilla partout des sentiments d'ordre et de justice.

Elle fit redouter aux habitants de Rome l'état habituel de guerre et d'hostilité qui augmentait les dépenses de l'état, diminuait leur part dans le revenu public, et compromettait leur subsistance.

Elle réduisit les empereurs à l'heureuse nécessité de subordonner leurs entreprises à l'étendue du revenu public, et les disposa insensiblement à préférer la défense et la conservation des limites de l'empire à leur extension indéfinie.

En un mot elle fit succéder dans les provinces, dans Rome et dans les conseils de l'empereur l'esprit de conserva-

tion à l'esprit de conquête, et l'amour de la paix à la passion de la guerre.

Cette tendance générale à la paix et à l'ordre civil, résultat infaillible des tributs réguliers et permanents, trouva des obstacles insurmontables dans les armées, qui avaient conservé l'ancien esprit de conquête et de domination, et qui ne pouvant plus s'enrichir par les dépouilles de l'ennemi dévastèrent les provinces, déposèrent tour à tour les empereurs, et finirent par mettre l'empire à l'encan.

Ce désordre s'accrut encore par les prodigalités, les vices et les dépravations des empereurs. Les tributs du monde entier ne purent assouvir leur avarice, ni solder leurs débauches. Ils épuisèrent toutes les ressources de l'esprit de fiscalité, et accablèrent les peuples d'impôts directs, indirects sur les revenus et sur les capitaux.

Les terres, l'industrie, le travail, le commerce, les transactions civiles, les

dispositions de bienfaisance, la transmission des biens, la construction des édifices, la fumée, l'ombre, l'air, les matières les plus abjectes, la mort, tout paya tribut à leur avarice et à leur prodigalité.

Tibère amassa par ses extorsions la somme énorme de 485,156,250 liv.

Caligula dépensa ce trésor dans moins d'une année, et continua de fouler les peuples pour contenter ses passions et ses vices (1).

Quand Galba fit examiner à combien montaient les dons de Néron, on trouva qu'il avait prodigué la valeur de 395,317,250 liv. (2).

Les règnes de Néron, de Galba, d'Othon et de Vitellius ne durèrent que quinze ans et huit mois, et ils avaient tellement épuisé l'empire que lorsque Vespasien monta sur le trône il déclara

(1) Suet. Calig.

(2) Tacit., lib. prim., Hist.

que l'état ne pouvait se soutenir, à moins qu'on ne trouvât le moyen de lever une somme de 6,900,000,000 (1).

Commode dissipa en douze ans et neuf mois 484,956,250 liv. amassées par l'administration sage et frugale de cinq empereurs.

Lorsque Pertinax parvint à l'empire, il ne trouva dans le trésor, ainsi qu'il le déclara devant le sénat, que la valeur de 879,676 liv.

Caracalla prodigua aux soldats les trésors amassés par Sévère, pilla le monde entier pendant six ans, et finit par faire de la fausse monnaie (2).

Quand les revenus ordinaires, les exactions, les rapines et la fraude furent épuisés, les confiscations suppléèrent à leur insuffisance, et les proscriptions des plus riches et des meilleurs citoyens fournirent de nouvelles ressources aux

(1) Suet. Vespas.

(2) Xiphil., ex Dion. Caracalla.

excès et aux dépravations des empereurs, et les excitèrent à de nouveaux forfaits.

L'or de l'Italie, de l'Asie et de l'Afrique amoncelé dans Rome pendant sept siècles de guerres, de victoires et de conquêtes, qui avait coûté tant de travaux, de fatigues et de sang aux vainqueurs, tant de misères et de calamités aux vaincus, ne servit qu'à fomenter les guerres civiles, à payer les proscriptions de tous les partis, à fonder la plus vile tyrannie sur les débris de la liberté, à stipendier les vices et la corruption des empereurs : en un mot à faire expier aux Romains les fureurs meurtrières de leurs pères, à venger le monde de dix siècles d'attentats, de forfaits et de crimes, et, pour comble de châtiments, cet empire si puissant à peine attaqué fut ébranlé jusques dans ses fondements, et tomba avec tant de fracas qu'on croirait qu'il s'écroula de lui-même.

Ainsi le revenu public des anciens peuples conquérants, des Perses, des

Grecs, des Carthaginois et des Romains fut principalement assis sur les dépouilles des vaincus, les secours des alliés et les tributs des peuples subjugués. L'abus de la victoire, l'oppression du vainqueur, l'asservissement du vaincu en creusèrent la source, en mesurèrent l'abondance, en fixèrent l'étendue. Assorti à l'esprit de conquête, il en favorisa les progrès, l'énergie et l'audace; et, s'il n'en fut pas le mobile, il en fut certainement l'instrument et l'appui.

Mais ses attributs si favorables à la conquête ne furent d'aucun usage pour la conservation.

Effets du système de revenu public assis sur les dépouilles des vaincus, et les tributs des peuples subjugués.

Lorsque les peuples conquérants essayèrent d'asseoir et d'affermir leur domination, ou lorsqu'ils furent réduits à la nécessité de la garantir des attaques de l'étranger, ces grands empires qui par leur supériorité dans les arts de la guerre et de la paix, par leurs lumières dans la législation politique et civile, par l'immensité de leur trésor et de leur

revenu public, par leur prépondérance sur tous les autres peuples semblaient indestructibles et éternels éprouvent tous le même sort, se précipitent les uns sur les autres, disparaissent sans honneur et sans gloire, et on ne sait aujourd'hui ce qui doit le plus étonner de leur élévation ou de leur décadence, de leur grandeur ou de leur ruine.

D'illustres écrivains, frappés de ce contraste d'audace et de pusillanimité, de grandeur et de fragilité, de puissance et de faiblesse, qui ressort avec tant de force de l'histoire ancienne, l'ont attribué à plusieurs causes morales et politiques.

Il n'entre point dans mon plan, d'envisager ces grandes considérations sur la destinée de ces peuples et la marche de ces grands empires; mais il me semble que le système du revenu public eut une grande part à ces épouvantables vicissitudes.

Les peuples conquérants, avant, pen-

dant la conquête, tant qu'ils avaient des ennemis à combattre, des vaincus à dépouiller, des peuples à asservir et à imposer, étaient en proie aux passions les plus violentes. L'espoir du butin, le désir des riches, l'attrait de la puissance séduisaient les esprits, enflammaient le courage, et donnaient aux individus et aux peuples une énergie, une audace, une témérité, que le besoin de la défense et l'intérêt de la conservation ne pouvaient égaler, encore moins surpasser; et ce phénomène moral se reproduira par tout, ou comme dans l'antiquité la guerre offrira les seuls moyens d'acquérir des richesses, des honneurs et de la considération, parce qu'il est dans la nature de l'homme de chercher son bien être, au risque même de sa vie, parce que cette disposition inhérente en lui, est le principe de sa perfectibilité, et le détermine indifféremment au bien ou au mal, suivant qu'elle est dirigée vers un but bon ou mauvais, utile ou nuisible,

pre à la conquête.

favorable ou contraire à la civilisation, et à l'amélioration de l'espèce humaine.

Mais lorsque l'esprit de conquête avait atteint son but, qu'il ne restait plus d'ennemis à dépouiller, de richesses à partager, de peuples à subjuguer, lorsqu'il ne fallait que défendre, affermir et conserver, l'esprit de conquête n'avait plus ni intensité, ni ressort, et ne laissait après lui aucune trace de son existence.

Insuffisant pour la conservation.

Alors les empires qu'il avait élevé ne reposaient que sur les richesses conservées dans le trésor public, sur la fidélité des alliés et les tributs des peuples subjugués, moyens également précaires et bientôt épuisés.

A la première attaque, les peuples tributaires secouaient le joug, la fidélité des alliés s'ébranlait, ou nécessitait l'emploi d'une partie des forces du peuple dominateur pour les contenir dans le devoir; et à chaque crise dangereuse, l'empire était réduit comme aux premiers jours de la conquête, au courage

du peuple conquérant; mais leur courage, n'étant plus excité par l'espoir du pillage, le besoin des richesses et l'orgueil de la domination, n'avait plus l'impétuosité, la force et la magnanimité qui avaient fait ses succès.

Le trésor public offrait, à la vérité, des ressources et des espérances, et permettait encore de tenter le sort des armes; mais lorsqu'il était épuisé, ou devenait la proie du vainqueur, ce qui n'était pas sans exemple, ce qui arriva aux Perses après la défaite de Darius (1), ce qui faillit à arriver aux Romains après la bataille d'Allia, et après le long séjour d'Annibal en Italie, c'en était fait de l'empire conquis et du peuple conquérant.

D'autres effets non moins désastreux découlaient des vices du revenu public

(1) Arrien et Plutarque font le détail des richesses dont Alexandre devint possesseur par la conquête de Suze et d'Ecbatane, et dont une partie avait été mise en réserve dès le temps de Cyrus.

des peuples conquérants, s'opposaient à toute idée d'ordre et de conservation, et entraînaient également la chute des empires et la ruine des peuples.

Partout les richesses conquises par la guerre étaient un sujet de discorde, de dissensions civiles et de malheurs publics.

Funeste à l'ordre public.

Propriété exclusive des rois de Perse; ces richesses, qui formaient le revenu public ou qui en tenaient lieu, étaient l'unique appui du trône et de la puissance despotique des rois. Prodiguées aux grands de l'empire et aux personnages les plus importants de la cour, elles les contenaient dans le devoir, et garantissaient leur fidélité envers le monarque. Distribuées à l'armée, dont elles étaient l'unique ressource, elles la condamnaient à une obéissance passive, et la faisaient servir d'instrument à l'asservissement et à l'oppression des peuples.

Mais ces richesses, fondement de la puissance despotique, exposaient le des-

pote à un péril continuel. Sa vie, seul obstacle à leur possession, était toujours menacée, et l'empire sans cesse agité par les révolutions. Sur onze rois qui montèrent sur le trône depuis Cyrus jusqu'à la conquête d'Alexandre, cinq furent assassinés ou détrônés, et chacune de ces catastrophes produisit autant de secousses qui fatiguèrent les peuples, et préparèrent la ruine de l'empire.

Dans les républiques de la Grèce, où le gouvernement démocratique donnait au peuple la disposition des richesses publiques, elles mirent dans les mains de la multitude un pouvoir qui fut souvent funeste à la patrie; elles favorisaient ses caprices, ses fureurs, ses passions et ses vices, et furent une des causes les plus puissantes de la ruine d'Athènes, de cette ville intéressante sous tant de rapports, et peut-être la seule de l'antiquité dont la célébrité a coûté le moins de larmes à l'humanité, et dont le monde peut s'honorer avec le plus d'orgueil.

Mais c'est à Rome surtout que les richesses, conquises par les armes, furent les plus funestes à la conservation de cet empire.

Là, elles furent la source de toutes les querelles des Plébéïens et des Patriciens; là, toutes les disputes élevées sur le pouvoir n'avaient d'autre objet que le partage des richesses communes. Chaque parti désirait le pouvoir, parce que le pouvoir donnait les richesses; et lorsque chaque parti se fut également enrichi par le pouvoir, la guerre civile s'alluma, et ne finit que par la ruine de la liberté et de la patrie. L'amour, ou plutôt la soif insatiable des richesses, fit passer l'empire de l'aristocratie à la démocratie, de la puissance populaire au gouvernement militaire des empereurs, et à l'anarchie sanglante des cohortes prétoriennes et des légions; et après l'avoir énervé, affaibli par tant de désordres, le livra sans défense au pouvoir des Barbares.

Les richesses conquises furent donc chez tous les peuples conquérants une source permanente de désordre intérieur, et le principe de la dissolution et de la ruine de ces puissants empires.

Enfin, ces richesses, contraires à l'ordre public, funestes à la conservation des états conquérants, n'étaient pas moins fatales à la prospérité des peuples dominateurs et des peuples asservis. Elles séparaient le peuple dominateur en deux classes; l'une composée des hommes qui possédaient des fortunes immenses; l'autre de la foule des prolétaires réduits à la misère la plus profonde, et ne subsistant que des largesses du trésor public, ou des bienfaits, et le plus souvent des vices de la classe riche. L'extrême richesse et l'extrême pauvreté corrompirent ces deux classes, les livrèrent à la plus honteuse dépravation, et les rendirent absolument incapables de toute félicité domestique et sociale. Contraire à la prospérité publique.

Les peuples tributaires étaient écrasés

sous le fardeau intolérable des besoins privés et publics du peuple dominateur, de son faste, de sa magnificence, qui imposent tant à l'imagination des peuples modernes. Ces peuples malheureux, condamnés au travail pour des maîtres avides et insatiables, ne connaissaient ni l'attrait de la propriété, ni les charmes de la possession, ni la séduisante illusion de l'espérance. Le travail était pour eux une punition, l'industrie un devoir, le commerce une corvée. On ne peut se former une idée plus exacte de leur situation que par le tableau du revenu public du peuple dominateur (1).

(1) Quelle cruelle tyrannie les Romains firent peser sur le monde pendant la durée de la république! Ils avaient à la vérité des lois pour réprimer l'oppression des magistrats de province; mais Cicéron, dans sa harangue contre Verrès, dit qu'il eût mieux valu pour les provinces que ces lois eussent été révoquées; car, dans ce cas, dit-il, les magistrats ayant une entière impunité, ne pilleraient que pour satisfaire leur propre rapacité, au lieu qu'à présent ils pillent pour acheter la protection des juges et des personnages importants de Rome. *Hume*, Ess. polit., 4.

Darius, qui suivant l'expression des Perses, faisait argent de tout, ne retirait cependant, de tous les tributs imposés sur les peuples de l'Orient, qu'environ 100,000,000 liv.

Les Athéniens, parvenus au plus haut période de leur puissance, ne percevaient malgré leurs exactions sur les villes confédérées de la Grèce, que 5,000,000 liv. de tributs.

Sous le consulat de Pompée, lorsque la république dominait sur le plus grand nombre des peuples connus, ses tributs, quoique portés à l'excès, ne s'élevaient qu'à 56,000,000 liv.

Lorsqu'Auguste étendit l'empire romain sur le monde pacifié, le revenu public de ce vaste empire ne dépassait pas 900 millions.

Et ces tributs, tout modiques qu'ils doivent nous paraître, par comparaison à ceux que paient aujourd'hui les divers états de l'Europe, étaient oppressifs pour

les peuples, et n'étaient payés que difficilement.

Quelle était donc la misère des peuples dans ces temps si vantés, et malheureusement trop long-temps admirés ? Que ceux qui jugent de l'antiquité par la description fastueuse de Babylone, d'Athènes et de Rome, la connaissent mal, et qu'ils doivent déplorer leur aveuglement, s'ils considèrent que tout ce qu'ils admirent n'était le produit ni de l'agriculture, ni de l'industrie, ni du commerce des peuples dominateurs, mais des dévastations, du pillage, et de l'oppression des peuples tributaires !

Ainsi, sous quelque rapport qu'on considère le système du revenu public des anciens peuples conquérants, il est évident qu'il était favorable à la conquête, et contraire à la conservation ; qu'il fomentait ou secondait toutes les dissensions intestines, toutes les commotions politiques ; qu'il était oppressif pour

les peuples tributaires, et corrupteur pour les peuples dominateurs ; qu'il énervait la puissance publique, et opposait un obstacle absolu à la prospérité sociale et aux progrès de la civilisation.

Revenu public des peuples du moyen âge.

L'irruption des nombreuses peuplades du nord de l'Europe, et du nord-ouest de l'Asie dans l'empire romain, l'envahissement et le démembrement de cet empire, les divers états fondés sur ses débris, *cet évènement arrivé une fois dans le monde, et qui n'arrivera peut-être jamais* (1), considéré sous le rapport du revenu public, offre un nouvel ordre de choses, un système non moins déplorable, non moins funeste aux gouvernements, non moins oppressif pour les peuples, et non moins fatal à la civilisation que celui dont nous venons d'esquisser les vices et les calamités.

Ces peuplades d'origine nomade (2),

(1) Esp. des Lois, liv. 30, ch. 1er.

(2) Les tribus les plus considérables subsistaient par

guerrière par goût, par habitude, par ambition, par avarice, conservèrent, après la conquête, leur esprit, leur caractère, leurs lois, leurs mœurs, leurs usages et leurs habitudes, *parce qu'une nation ne change pas dans un instant de manière de penser et d'agir* (1).

Avant la conquête, les Barbares ne payaient point de tributs (2); ils étaient trop pauvres, et leur subsistance trop précaire pour se soumettre à des impôts. *L'art de la maltôte est toujours inventé après coup, lorsque les hommes commencent à jouir de la félicité des autres arts* (3).

Tous les individus étaient libres, ou plutôt indépendants; ils ne connaissaient d'autre loi que celle de leur volonté; il

---

la chasse et le pâturage. Cæs., de Bell. Gall., lib. 6, cap. 21.

(1) Esp. des Lois, liv. 30, ch. 6.

(2) Cæs., de Bell. gall., lib. 6.

(3) Esprit des Lois, liv. 30, ch. 6.

n'est pas même certain qu'ils fussent assujettis à des obligations civiles.

Dans la guerre offensive, ils étaient les maîtres d'y prendre part, et on ne pouvait les y contraindre sous aucun prétexte. Lorsque le roi ou tout autre chef avait formé le projet d'une expédition, il en faisait part à l'assemblée de la nation. Ceux qui approuvaient le chef et l'entreprise se levaient, et offraient leur secours; ils recevaient les éloges et les applaudissements de l'assemblée; mais s'ils ne remplissaient pas leurs engagements, ils perdaient la confiance publique, et on les regardait comme des déserteurs et des traîtres (1).

Il y avait une foule de jeunes gens qui s'attachaient à la personne des rois, qui les suivaient à la guerre, faisaient serment de les défendre, et étaient couverts d'une infamie éternelle quand ils lui sur-

(1) Reges ex Nobilitate; Cæs., *ib.*, lib. 6; et Tacit., de Mor. Germ.

vivaient. Ils lui servaient d'ornement pendant la paix, et de rempart dans la guerre. Leur engagement était volontaire : Ils étaient appelés les compagnons du roi, et recevaient pour prix de leur engagement le cheval du combat, et le javelot terrible. Des repas peu délicats, mais grands, étaient une espèce de solde pour eux (1).

Ainsi le service militaire n'était point soldé avant la conquête, et ne donnait lieu à aucun tribut.

L'autorité civile n'était pas plus dispendieuse. Les seuls crimes publics étaient la trahison et la poltronerie. Ils étaient punis de mort, et jugés dans les assemblées générales, présidées par les rois (2).

Tous les autres délits étaient particuliers, et la vengeance en était réservée exclusivement à l'offensé et à sa famille.

---

(1) Esp. des Lois, liv. 30, ch. 3.
(2) Tacit., de Mor. Germ.

Le magistrat ne pouvait en prendre connaissance, ni emprisonner un homme libre, ni lui infliger aucune peine corporelle. La vengeance des délits particuliers s'appaisait par une satisfaction convenue entre les parties intéressées.

Les différends civils étaient arrangés par les chefs ou les anciens de chaque canton (1).

L'autorité civile ne nécessitait donc aucuns tributs, et ne donnait lieu, comme l'autorité politique, qu'au service personnel et gratuit des hommes libres.

Après la conquête, les choses restèrent à peu près dans le même état. Le service gratuit de tous les hommes libres fut le fonds du revenu public destiné à subvenir à tous les besoins sociaux; mais il n'était pas volontaire. Il devint obligatoire pour les Barbares personnellement,

Consistait dans le service gratuit des hommes libres.

(1) In pace nullus est communis magistratus, sed principes regionum atque pagorum inter suos judicant. Cæs., de Bell. gall., lib. 6.

et pour les Gaulois à cause de leurs biens. La désobéissance ou l'inexactitude furent punies par des amendes plus ou moins considérables (1).

Les peuples conquérants et les peuples conquis furent-ils soumis à d'autres tributs ?

C'est un point de controverse qui a occupé les meilleurs esprits, et qui, malgré leurs recherches et leurs conjectures, n'offre encore rien de précis ni de certain. S'il fallait me déterminer sur ce point obscur de l'histoire du moyen âge, j'inclinerais à penser que s'il exista d'autres devoirs que le service personnel et gratuit des hommes libres, c'étaient des corvées accidentelles et momentanées, et non des prestations régulières

(1) Grégoire de Tours, liv. 5, ch. 26, pag. 211. Lorsqu'un homme libre sommé de se mettre en campagne, refusait de marcher, il était condamné, suivant la loi des Francs, à payer le *hereban*, qui était une amende de 60 couronnes. Capit. Carol. mag., apud leg. Lombardor., lib. 11, t. 14, §. 13, pag. 539.

et permanentes, qui seules peuvent être considérées comme de véritables tributs publics.

Le service personnel et gratuit avait lieu dans trois cas seulement; lors des assemblées générales, où se délibéraient les affaires publiques; lorsqu'il s'agissait de prendre les armes pour la défense et les intérêts de la patrie, et lors des assises dans la cour des pairs, dans celle des barons et dans celle des comtes pour la punition des crimes et le maintien de l'ordre public.

Si ce service eût été assuré, c'est-à-dire, si de sages précautions eussent rendu inaliénable dans la main de chaque individu une propriété suffisante pour le faire vivre et le mettre en état de s'acquitter du service dû à l'état; ce système aurait pu jusqu'à un certain point suffire à tous les besoins sociaux. Il se serait rapproché de celui des Spartiates nourris par les tributs des peuples subjugués, et exclusivement occupés des af-

faires publiques ; il aurait eu quelque ressemblance avec le système des Économistes, qui tendait à imposer le fardeau des charges publiques sur la propriété foncière, et faisait dériver la souveraineté de cette propriété seule. Système hardi, propre à donner une grande commotion aux esprits dans un temps où la science du revenu public et des droits sociaux était enveloppée dans une nuit obscure, mais qui éclairé par les lumières répandues depuis un demi-siècle sur les sciences politiques et économiques ne présente qu'un monument honorable consacré à l'ordre social et à la liberté publique.

Se détériora. Le système du service gratuit des hommes libres pour tous les besoins sociaux n'étant point appuyé sur l'inaliénabilité des propriétés nécessaires à leur entretien se détériora rapidement, se dénatura, et fit place à un nouvel ordre de choses.

L'inconduite, la prodigalité, les ma-

riages, les successions imprimèrent aux propriétés une rotation qui les fit sortir des mains du plus grand nombre, et les accumula dans celles du plus petit. Les uns furent réduits à une pénurie absolue, et n'eurent plus ni intérêt ni moyen de payer à l'état le tribut d'un service gratuit; les autres virent leur fortune s'accroître au-delà de toute proportion, et profitèrent de l'excès de leurs richesses pour élever leur domination particulière sur les débris de la puissance publique.

L'autorité des riches propriétaires s'établit d'autant plus facilement qu'elle était favorisée par l'esprit national, et conforme aux anciennes mœurs.

L'exemple de cette troupe de jeunes gens qui s'attachaient à la personne des rois qu'ils servaient dans la guerre et dans la paix à des conditions plus honorables que lucratives, fut suivi avec empressement par les grands propriétaires et par les hommes libres sans fortune et sans

ressource. Ceux-ci ne furent offensés ni humiliés d'un service réputé honorable auprès du roi et des grands fonctionnaires de l'état ; ceux-là étaient agréablement flattés de se voir entourés d'un cortège qui les assimilait aux personnages les plus importants, et leur assurait une forte prépondérance dans toutes les affaires politiques et civiles.

Ces nouveaux rapports, cet attachement, cette dépendance des hommes libres sans fortune envers les grands propriétaires, ne furent pas gratuits comme l'étaient avant la conquête les engagements des jeunes gens qui s'attachaient à la personne des rois et des grands fonctionnaires. Ils ne consistèrent plus dans le cheval du combat, le javelot terrible et une subsistance grossière ; ils prirent le caractère du nouvel ordre social établi par la conquête. Elle avait donné des terres aux vainqueurs, et des terres furent concédées à vie par les grands propriétaires aux hommes libres qui

s'engageaient à leur service ; mais ce contrat intéressé ne cessa point d'être honorable, parce qu'il avait pour base la foi mutuellement promise, parce que cette foi avait toujours été accompagnée d'idées d'honneur et de distinction.

Ces concessions à vie furent appelées *bénéfices*, sans doute à cause de leur ressemblance avec les bénéfices du clergé, qui étaient également donnés pour un service, et finissaient avec la vie du bénéficier.

Cette institution introduisit dans l'ordre social une nouvelle classe d'hommes libres et une nouvelle espèce de propriétés, altéra le revenu public, et ébranla le système politique dans une de ses bases essentielles et fondamentales. Par les bénéfices à vie.

Dès qu'une partie des hommes libres se fut mise à la solde de l'autre, le revenu public, qui consistait principalement dans le service des hommes libres, fut diminué et appauvri ; l'état perdit de sa force et de sa puissance ; les grands propriétaires se fortifièrent à ses dépens,

présentèrent une résistance difficile à vaincre, et acquirent une sorte d'indépendance personnelle. La puissance individuelle s'accrut de toutes les pertes de la puissance publique, et l'une déchut en proportion de l'élévation de l'autre.

A côté de cette classe de bénéficiers et de grands propriétaires se forma une autre classe qui ne tarda pas à jouer un grand rôle dans les affaires générales, et qui souvent maltraitée, jamais abattue, n'a pas cessé d'y exercer une influence toute puissante.

Par les privilèges du clergé.

Les ministres du culte avaient reçu des biens immenses de la libéralité ou de la piété des fidèles. Ces domaines sortis des mains des hommes libres obligés au service personnel envers l'état, pour appartenir à un corps qui s'en croyait dispensé par sa destination religieuse, furent en quelque sorte perdus pour l'état. Cette perte opéra encore la réduction de la force publique.

Les propriétés ainsi réparties entre le

clergé et les grands propriétaires, la masse des petits propriétaires ne fut ni assez considérable ni assez puissante pour tenir la balance entr'eux, et fut tour à tour opprimée par tous.

Ainsi le gouvernement originairement démocratique malgré la présence d'un roi, puisque tous les hommes libres réunissaient l'intégrité des droits politiques et civils, puisque toutes les affaires publiques étaient décidées par la volonté générale et toutes les résolutions exécutées par le force commune, devint insensiblement aristocratique, par l'influence toute puissante du clergé et des grands propriétaires, et cette altération dans le système politique fut évidemment le résultat de l'altération du revenu public qui, consistant uniquement dans le service des hommes libres, éprouva toutes les vicissitudes qu'ils éprouvèrent dans leurs fortunes et dans leurs propriétés.

Si l'influence du clergé et des grands propriétaires eût été homogène, cette

aristocratie des grands propriétaires n'eût trouvé de terme que dans l'abus du pouvoir inhérent à tous les corps politiques, dont l'autorité n'est limitée que par leur intérêt et la conservation de leur puissance.

Mais l'incohérence de l'esprit pacifique et dominateur du clergé et de l'esprit militaire et séditieux des grands propriétaires, alluma la discorde entr'eux, souffla partout la guerre et le désordre, et plongea les peuples dans la plus profonde misère.

Dans cette lutte de fureurs civiles, le clergé succomba sous les coups de la puissance militaire, ses biens devinrent la proie du soldat, et la royauté elle-même, long-temps spectatrice immobile et impuissante de leurs dissensions, fut le prix de l'audace et de la témérité des chefs militaires.

Dans cette révolution les peuples changèrent de maîtres sans changer de situation.

Le courage, l'habileté, la prépondérance des premiers rois des nouvelles dynasties, l'étonnante supériorité de Charlemagne sur son siècle, sa gloire, sa puissance, ne firent que rallentir et suspendre les inévitables effets du vice qui minait le système politique. Ses institutions mêmes, dont quelques-unes étaient sages et libérales, ne furent d'aucune utilité et périrent avec lui, parce qu'elles reposaient sur un principe corrupteur et destructeur, parce qu'elles n'avaient d'autre appui que le service gratuit des hommes libres, service précaire par sa nature, divisé, morcelé entre les grands propriétaires, inutile pour l'état et nuisible à tous.

Vainement Pépin et Charlemagne rendirent au clergé les biens que Charles Martel lui avait enlevés, l'enrichirent de leurs bienfaits, mirent tout en usage pour lui rendre sa considération et rétablir sa puissance temporelle. S'ils comptèrent sur cette puissance pour affermir

leur usurpation, s'ils se flattèrent de l'opposer avec succès à l'influence des grands propriétaires, de les contenir l'un par l'autre, et d'asseoir le trône sur l'équilibre de ce contre-poids, ils se trompèrent ; ils ne créèrent qu'un nouvel élément de désordre et d'anarchie, qui mit long-temps le trône en péril sans servir la liberté, dégrada les rois, sans relever la majésté des peuples, et soumit le scèptre à la thiare, et le trône à l'autel.

Ce nouveau ferment de discorde porta sa funeste influence dans toutes les parties du corps social. La guerre des rois et du clergé devint commune aux villes, aux campagnes, aux grands propriétaires et au peuple. Chacun suivit le parti de son intérêt, de son ambition, de ses vues personnelles, et le plus souvent de son ignorance et de sa crédulité. La guerre enfanta la guerre, et les idées de paix, de justice et d'ordre s'effacèrent de la mémoire des hommes.

L'invasion des Normands mit le com-

ble à tant de calamités, et acheva de dissoudre tous les liens politiques et sociaux.

Dès lors il n'y eut plus d'ordre public, plus de droits politiques et civils, plus de sûreté individuelle. Chacun fut forcé de chercher un protecteur, et s'offrit à celui qui lui parut le plus redoutable. La protection ne fut accordée qu'à des conditions plus ou moins onéreuses, plus ou moins assorties au caractère et à la situation du protecteur et à la faiblesse du protégé (1).

Delà la diversité des droits et des devoirs féodaux, leur nombre incalculable, leur bizarrerie monstrueuse, leur difformité barbare, leur tendance constante et uniforme à l'oppression. Dans ce chaos de contrats de protection privée, trois idées générales prédominent, la foi mutuelle du protecteur (seigneur) et

(1) Il y eut des hommes qui renoncèrent volontairement à leur liberté, et se firent esclaves de leurs tyrans. Les formes de cette soumission, connues alors sous le nom d'*obnoxiation*, ont été conservées par Marculfe, liv. 2, ch. 28.

du protégé (vassal); la confiscation de la personne et des biens du vassal en cas de félonie ou de violation de la foi promise, et l'affranchissement du vassal en cas de forfaiture de la foi du seigneur et de non-protection de sa part.

Il est essentiel de remarquer que dans cette révolution politique, les conditions de la protection, les devoirs imposés au vassal ne reposèrent plus exclusivement comme sous les rois conquérants, sur le service personnel et gratuit des hommes libres. On comprit enfin que les obligations du protégé ou vassal devaient, pour n'être pas illusoires, avoir d'autres garants que sa parole, et ses biens, comme sa personne, furent assujettis aux devoirs de la vassalité, subordonnés à la supériorité du seigneur, et asservis à sa puissance territoriale. Le vassal fut réduit à l'impossibilité de disposer de sa personne, de ses facultés et de ses biens, sans le consentement et quelquefois sans le concours de son seigneur.

Par la création des fiefs.

Ce mélange de réalité et de personnalité

dans le contrat de protection privée, constitua véritablement la féodalité (1).

Que de savants publicistes lui donnent une origine plus antique, lui assignent une source plus éloignée, en suivent la trace jusques dans les forêts de la Germanie et la fassent descendre de cet usage qui attachait à la personne des rois une jeunesse nombreuse, compagne de leurs périls, de leur gloire et de leur fortune, sans autre lien que la foi mutuelle, sans autre récompense que l'honneur du service; qu'ils trouvent la continuité, l'extension, le développement de ce système dans les bénéfices à vie, qui s'établirent après la conquête, c'est une opinion qu'on

(1) Le monument le plus ancien dans lequel on ait trouvé le mot *feodum*, est une charte de l'an 1008.

A la vérité ce mot se trouve dans un édit de l'an 790, rapporté par Brussel, vol. 1er., pag. 771; mais l'authenticité de cet édit est contestée.

Muratory observe que le mot *feodum* fut substitué à celui de *beneficium*. Antiq. ital. medii ævi, vol. 1er., pag. 616.

peut également soutenir ou combattre, qui n'intéresse que la critique ou la curiosité, et dont la solution ne peut être d'aucune utilité.

Quelqu'opinion qu'on adopte sur ce point, il sera toujours vrai de dire que la cessation de la protection publique fut le principe et la cause de la protection privée qui constitua le système féodal, et que ce système fut l'œuvre de la nécessité qui a une si grande part dans toutes les institutions humaines, et dont toutes portent encore l'empreinte et la flétrissure. S'il emprunta quelques traits des temps qui le précédèrent, et conserva quelque ressemblance avec eux, c'est que l'homme est incapable de créations neuves, que le génie le plus hardi et le plus fécond ne peut asseoir ses combinaisons que sur les idées préexistantes, et que ses ouvrages conservent nécessairement le caractère des éléments dont ils sont composés.

Résultat de ce système.

Ce système qui mettait à la place de la protection publique, seule efficace,

seule salutaire, la protection privée et intéressée, eut des résultats épouvantables, et versa pendant cinq siècles un déluge de calamités sur l'Europe entière.

Chaque protection particulière était nécessairement limitée, et ne pouvait avoir qu'une efficacité relative à la puissance du protecteur. Chaque protecteur avait lui-même besoin de protection, et la protection, à force de se diviser et de se subdiviser n'existait pour personne, et était oppressive pour tous.

Les grands fiefs ou les grands protecteurs ne reconnaissaient que pour la forme le fief royal ou le suzerain universel, et ne lui gardaient la foi promise qu'autant qu'il était assez puissant pour les punir de l'avoir violée.

Les fiefs du second rang suivaient le même exemple et de proche en proche jusqu'aux derniers degrés de la féodalité, la force était le seul mobile de l'obéissance, et la crainte le seul lien qui unissait les membres épars du corps social.

La force et la crainte, seuls ressorts de ce système de gouvernement, étant par leur nature dépendantes de toutes les variations que les circonstances et les évènements amènent sans cesse, l'obéissance était toujours précaire et la puissance toujours incertaine, la confusion et le désordre seuls permanents, seuls immuables.

Produisit un désordre général.

Dans ce concours de prétentions et d'espérances, d'audace et de témérité, de force et de volonté, de lutte et de résistance, de victoires et de défaites, les droits individuels et sociaux, les rapports politiques, les coutumes, les usages se confondirent, et dans cette nuit obscure et ténébreuse, la dignité de l'homme fut dégradée, toutes les traces de la civilisation s'effacèrent, et le sort de la majeure partie de l'Europe fut pire que celui des peuples sauvages et des hordes les plus féroces.

Tel fut le sort de l'Angleterre, de la France, de l'Allemagne, d'une partie de l'Italie, et de l'Espagne, depuis le neu-

vième jusques vers le milieu du treizième siècle, et les maux effroyables qui accablèrent les peuples pendant cette longue période, furent évidemment le résultat des vices du revenu public qui, détourné de sa véritable destination, servit à fomenter, à alimenter et à entretenir l'oppression qu'il devait arrêter et prévenir.

Mais il y a, selon la remarque d'un historien élégant et profond, un dernier degré d'abaissement comme d'élévation, d'où les choses humaines, lorsqu'elles y sont parvenues, retournent en sens contraire et qu'elles ne dépassent presque jamais dans leur progrès et dans leur déclin (1).

Comment et par quels moyens ce désordre cessa.

A la fin du treizième siècle, les calamités du système féodal étaient parvenues au plus haut période, et ne pouvaient que décroître.

Les premiers rayons qui se firent jour dans cette nuit obscure, éclairèrent l'Italie.

Plusieurs villes osèrent résister à la

(1) Hume, Hist. d'Angl., vol. 2, pag. 441.

tyrannie féodale, secouèrent le joug, et rétablirent le régime municipal (1).

Ce mouvement se communiqua du midi au nord, et le commerce fut le fil électrique qui fit circuler l'énergie et le courage de la résistance. Trois villes dans le nord osèrent suivre l'exemple de l'Italie. Hambourg, Brême et Lubeck, confédérées d'abord pour repousser les Pirates qui infestaient leur commerce maritime, tournèrent leurs armes contre les pirateries féodales. Le succès leur donna des auxiliaires : plusieurs villes se réunirent successivement à la confédération, augmentèrent sa force et sa puissance, et la rendirent également redoutable aux Pirates maritimes et féodaux (2).

La ligue anséatique fut dans le nord

(1) Muratory, Antiq. ital., vol. 4, p. 159.

En 1183, l'empereur Frédéric Barberousse confirma à Constance les privilèges et lés immunités accordées par ses prédéeesseurs aux principales villes d'Italie.

(2) De Rep. ans., par Jonh. Angel. Werdenhangen, part. 4, ch. 16, pag. 1268.

ce que Venise, Gênes, Pise, Florence et d'autres villes d'Italie étaient dans le midi de l'Europe. Par son courage, par ses efforts, par ses succès, elle donna aux esprits l'impulsion vers la liberté, la justice et l'ordre public; et si cette impulsion eût été dirigée sur un plan plus étendu, sur des vues plus générales, sur un système plus vaste, la ligue anséatique, secondée par les moyens puissants qui s'offraient de toutes parts, eût promptement et facilement rétabli l'ordre social en Europe.

Le sentiment de l'oppression était si profond, si général, le besoin de la sûreté individuelle si universel, que les villes des royaumes de Castille et d'Arragon, soit de leur propre mouvement, soit par l'impulsion étrangère de l'Italie ou de la ligue anséatique, se confédérèrent pour protéger les voyageurs, et poursuivre les criminels (1).

---

(1) Cette association eut lieu en 1260; elle prit le titre

La même confédération eut lieu en Allemagne. Les villes et les nobles se confédérèrent pour maintenir la paix publique, et faire la guerre à quiconque entreprendrait de la troubler (1).

Dans toute l'Europe, les villes un peu considérables secouèrent presque simultanément le joug de la féodalité, et ouvrirent un asile à la sûreté individuelle.

Le monstre de la féodalité, lancé par l'intérêt du commerce, et cet esprit de conservation qui le caractérise, se vit attaqué de toutes parts; et après quatre siècles de dévastation, fut relégué dans les campagnes qu'il continua de ravager, et d'où il n'est pas encore entièrement banni, à la honte des gouvernements, et pour le malheur de l'espèce humaine.

Mais par quels moyens s'opéra cette

---

de sainte Confrairie. (*Alph. Azevedo. comm. in Regn. Hispan. constit.*, pars 5, *fol.* 220.)

(1) Introd. à l'Hist. de Ch. V, par Robertson, tom. 2, pag. 204.

heureuse révolution dans le système social ?

Par les tributs imposés à tous les individus pour salarier la force publique.

On créa une force publique, on la salaria, on imposa des tributs pour acquitter ce salaire. Cette mesure créa un véritable revenu public, donna les premières notions de la puissance sociale, et découvrit les éléments d'un ordre public inconnu jusqu'alors.

Ces tributs furent imposés dans la ligue anséatique par les députés des villes confédérées (1), et dans les villes étrangères à la confédération, par les magistrats élus par le peuple, et chargés de ses pouvoirs. Ces tributs, plus considérables par le nombre des contribuables que par l'étendue des contributions, n'étaient onéreux pour personne, et offrirent des ressources abondantes pour la défense commune.

Les rois ne virent point avec indifférence ces ressources que le besoin de

(1) Werdenhangen, *ibid.*

la sûreté individuelle avait créées. Ils aperçurent de bonne heure tous les avantages qu'ils pouvaient en retirer, pour réprimer les usurpations des grands fiefs, et résister aux prétentions non moins dangereuses du clergé; ils comprirent que le trône qui ne reposait que sur le revenu limité de leurs domaines, et sur les droits précaires de la féodalité, serait assis sur une base plus large et plus solide, quand il serait appuyé sur les tributs des peuples, et dès lors ils mirent toute leur politique à favoriser l'affranchissement des villes et des communes, à convertir les droits féodaux en prestations pécuniaires, et à obtenir des tributs et des secours des villes et des communes libres.

Ce fut là leur occupation principale, le sujet de leurs méditations, l'objet et le but de leurs combinaisons pendant le treizième et le quatorzième siècle.

Mais la conversion qu'ils méditaient éprouva de grands obstacles par la na-

ture du gouvernement féodal, et surtout par l'irrégularité de son mécanisme.

Dans ce gouvernement, toutes les résolutions étaient particulières, toutes les lois privées, et il était presqu'impossible d'arriver à un résultat général et obligatoire pour tous.

Le système féodal n'étant qu'un composé de contrats particuliers de protection, chacun n'était obligé que jusqu'à la concurrence de son contrat, et ne pouvait être obligé au delà, ou différemment que par un nouveau contrat.

Le roi, suzerain de tous les fiefs du royaume, n'avait, sur les fiefs de sa dépendance féodale, d'autres droits que ceux que le contrat primitif, ou l'usage des fiefs qui en tenait lieu, lui attribuait. Voulait-il les modifier, les convertir, en changer la nature ou l'objet, il avait besoin du consentement individuel de chaque baron; et la loi, faite dans le conseil général de la nation appelé parlement, diète, cortès ou états-généraux, n'obli-

geait que les barons présents qui y avaient donné leur consentement.

Encore le consentement des barons n'avait-il d'effet direct et immédiat que sur leur domaine propre. Il ne devenait obligatoire pour les fiefs de leur dépendance qu'autant qu'il était ratifié par le seigneur de ces fiefs dans le conseil général de la baronnie appelé ordinairement *cour du Comté* ou *Duché*.

Enfin, les seigneurs qui avaient ratifié dans la cour du comté le consentement des barons, n'obligeaient également que leur domaine particulier, et ne pouvaient obliger leurs vassaux qu'autant qu'ils le ratifiaient à leur tour dans la cour de la seigneurie qui portait différents noms, mais assez communément celui de cour foncière (1).

Dans un tel ordre de choses, toute loi générale, et commune à toute la nation, était impossible ; et tant que cet instru-

(1) Robertson, Introd. à l'Hist. de Ch. V, t. 1.

ment de l'ordre social ne fut pas rétabli, les rois ne pouvaient disposer que du revenu de leurs domaines toujours insuffisants, et des devoirs féodaux toujours précaires et incertains. Si des prétextes plus ou moins plausibles les enhardirent quelquefois à établir de leur autorité privée des taxes sur les peuples, les murmures universels les forcèrent à renoncer à ces usurpations dangereuses (1).

L'histoire particulière de chaque nation fourmille d'exemples de pareilles entreprises, toujours tentées et toujours repoussées. Cette lutte ne fut terminée que par la convocation des députés des villes et des communes dans le conseil général du roi, du clergé et des barons, qui alors forma le conseil général de la nation.

Les villes d'Angleterre furent convoquées en 1225 (1); celles d'Allemagne en

(1) Mém. de Sully, t. 3, liv. 25, pag. 51.

(2) Il paraît que la première convocation des com-

1293; celles de France en 1302, et celles d'Espagne en 1350 (1).

Cette innovation, dans le système politique, ne porta aucune atteinte au principe féodal, qui voulait que chaque homme ne pût être gouverné et taxé que de son consentement; mais elle le modifia dans un point essentiel, et indispensable à l'établissement de l'ordre public. Au lieu du consentement de chaque individu, auparavant nécessaire pour l'obliger au delà des devoirs féodaux, on n'exigea que le consentement de l'ordre auquel il appartenait. Ainsi, le consentement du clergé obligea tous ceux qui en faisaient partie. Le consentement des barons obligea les seigneurs

---

munes d'Angleterre fut due aux barons qui prirent les armes contre Henri II; mais cette convocation n'eut pas de suite. Elle n'eut lieu pendant long-temps que par intervalle, et ne fut définitivement régularisée qu'en 1297. (*Hist. du revenu public d'Angleterre*, par Sinclair, tom. 1.)

(1) Robertson, *ibid.*

de fiefs ou les nobles, et le consentement des députés des villes obligea les villes et les communes, ou le tiers-état.

La présence des députés des villes et des communes dans le conseil national y produisit des effets différents, suivant le caractère des divers peuples.

En Angleterre elle fortifia les barons contre l'autorité royale, et opposa une résistance efficace aux usurpations des rois.

Peu de temps après l'admission des communes dans le parlement d'Angleterre, plusieurs statuts ordonnèrent : Qu'aucun aide ou taillage ne serait levé, qu'aucune charge ne pourrait être mise sur le commerce ; que les villes et les bourgs ne pourraient être imposés que par leurs représentants en parlement : enfin lorsque le parlement accorda des tributs à Henri IV, il ne lui permit de disposer que de 6000 l. st., affecta le surplus aux besoins publics,

et nomma des commissaires chargés, sous leur responsabilité, de veiller à la perception et à l'emploi de ce surplus, et de lui en rendre compte.

Les états-généraux de France imitèrent d'abord la conduite du parlement d'Angleterre.

Douze ans après leur admission aux états-généraux, les communes formèrent une association particulière avec les nobles pour défendre leurs droits et leurs privilèges mutuels contre les procédés arbitraires de la couronne.

Dans les états de 1338 il fut statué en présence de Philippe de Valois qu'il ne serait levé sur le peuple aucun impôt sans son consentement.

Enfin en 1355 les états-généraux firent des réglements sur la manière de lever les taxes, et en conférèrent la perception à des commissaires de leur choix (1).

Ainsi dans les premiers temps de

(1) Robertson, *ibid.*

l'admission des communes dans le conseil national des deux peuples on trouve les mêmes principes, le même esprit, la même conduite et les mêmes résultats.

Mais la situation physique des deux pays, la guerre meurtrière qu'ils se firent pendant près d'un siècle, la diversité des succès eurent une influence contraire sur leur système politique.

L'Angleterre à l'abri de toute invasion étrangère vit sans crainte et même avec satisfaction l'ambition de ses rois se diriger vers le continent, elle les seconda de tous ses moyens autant par politique que par vanité, et s'associa en quelque sorte à leurs triomphes. Les rois engagés dans des guerres étrangères ne furent ni assez imprudents ni assez téméraires pour se livrer à des querelles domestiques qui auraient nui à leurs vues ambitieuses et à leur projet favori de conquête sur le continent.

De sorte que la guerre étrangère mit

l'Angleterre à couvert des usurpations de ses rois.

La France au contraire toujours en butte aux invasions de l'étranger, intéressée dans toutes les guerres continentales, long-temps accablée de revers funestes, et dévastée sur tous les points de son territoire, fut entraînée par la force des choses dans la dépendance de ses rois, et forcée de dissimuler les usurpations que la nécessité semblait justifier.

Cette diversité de situation et d'évènements imposa aux rois d'Angleterre la nécessité de respecter ou du moins de ne pas violer trop ouvertement les droits et les libertés de leur pays, et facilita aux rois de France l'usurpation des droits et des libertés du peuple français.

Charles VII parvenu à remonter sur le trône, à chasser les Anglais du royaume, à le pacifier, conserva lors du licenciement des troupes (en 1445) 9000 hommes de cavalerie et 16000

hommes d'infanterie, et pour couvrir cette dépense permanente il rendit perpétuelle la taille générale, et fut le premier roi de France qui, par un édit émané de son autorité, et sans le consentement des états-généraux, leva des subsides sur le peuple.

Cette mesure, tout attentatoire qu'elle était à la constitution nationale, n'éprouva aucune résistance. Les prétextes les plus spécieux semblaient la justifier. La nécessité d'un corps d'armée toujours prêt à défendre le royaume contre l'invasion des Anglais, l'avantage que le peuple trouvait à être dispensé du service militaire furent préconisés par le roi et sentis par le peuple; et il faut convenir que si cette mesure eût été prise par les états-généraux, si elle eût été environnée des précautions nécessaires pour en prévenir le danger et les abus, elle eût été digne de toute sorte d'éloges, et eût mérité à ce siècle

la reconnaissance et l'admiration de la postérité.

Ici finit, sous le rapport du revenu public, le système féodal, et commence un nouvel ordre social entièrement différent de ceux qui l'avaient précédé.

Cette révolution dans le système du revenu public et dans le système politique ne fut pas particulière à la France; elle fut commune à tous les états de l'Europe, et se fit peu à peu dans chacun à mesure que les lumières se propagèrent, que les principes firent des progrès, et que l'ordre public fût mieux étudié et mieux connu.

Partout les devoirs féodaux furent convertis en tributs réguliers et permanents, partout le service personnel et gratuit fut remplacé par un service salarié, partout des tributs furent imposés pour acquitter ces salaires; il n'y eut de différence que sur la manière de convertir et d'imposer, sur la nature et le

mode de la contribution, sur le nombre et l'espèce des contribuables.

Ainsi disparut le système du revenu public assis sur le service personnel et gratuit, si fécond en orages politiques, en oppressions publiques et privées, si funeste à la civilisation, et si honteux pour l'espèce humaine.

Ainsi les révolutions du moyen âge, comme celles de l'antiquité, prennent leur source et dérivent, pour ainsi dire, nécessairement du système du revenu public. D'autres causes ont pu y concourir sans doute; mais il est impossible de ne pas voir que le revenu public y a eu la plus grande part, et doit en être regardé comme le principal mobile et la cause immédiate.

Le quinzième siècle vit s'élever un nouveau système de revenu public dont l'histoire du monde n'offre ni modèle ni exemple. Il donna à l'ordre social une nouvelle direction, créa une puissance publique, imprima le mouvement au

travail, à l'industrie, au commerce et aux arts, et eut la plus heureuse influence sur l'état social et la civilisation de l'espèce humaine. Il ne lui a manqué, pour faire jouir les hommes de tous les bienfaits du pacte social, que d'être garanti des abus qui l'environnent, et dont il est malheurement trop susceptible.

Revenu public des peuples modernes, assis sur les facultés individuelles.

Ce système consista d'abord à solder le service militaire, ensuite à salarier tous les services publics, et à imposer cette solde et ce salaire sur les fortunes privées. Il prit sa source dans la conversion des devoirs féodaux en prestations pécuniaires, conversion qui, comme nous l'avons vu, avait fait toute l'occupation des gouvernements pendant les treizième et quatorzième siècles. Ces deux idées se touchent de si près, se déduisent si bien l'une de l'autre, qu'elles durent se succéder rapidement, et, pour ainsi dire, sans intervalle.

Créa une force publi-

Les peuples virent sans inquiétude,

et même avec satisfaction, l'institution d'une force permanente et soldée qui les dispensait du service militaire, et leur permettait de se livrer à des occupations plus lucratives et moins périlleuses, qui assurait une prépondérance absolue à l'autorité protectrice des rois sur l'autorité oppressive des seigneurs, qui investissait le trône d'une puissance assez forte pour se faire redouter au dehors et respecter au dedans, pour vaincre les résistances, assujettir les passions au frein salutaire des lois, et réprimer les atteintes qui pouvaient y être portées. que permanente.

Les seigneurs ou l'ordre de la noblesse n'aperçurent pas dans le premier moment les suites de cette institution, et ne prévirent pas le coup fatal qu'elle devait porter à leur puissance, ou plutôt à leurs usurpations. Satisfaits d'être soulagés du fardeau accablant du service militaire gratuit, séduits par l'espoir de recevoir un salaire du même service qu'ils faisaient gratuitement, peu ou

presque point atteints par les tributs destinés à l'acquitter, ils ne s'opposèrent point à son établissement, et furent au contraire ses plus zélés partisans et ses plus fermes appuis.

Le clergé, qui se prétendait exempt du service militaire, soit à cause de ses devoirs religieux, soit en vertu de privilèges spéciaux, qui par conséquent ne fut point assujetti aux tributs destinés à solder le service militaire, vit cette innovation avec indifférence.

Ainsi le revenu public qui dans le moyen âge consistait dans le domaine des rois et les devoirs féodaux, ou le service personnel et gratuit, et qui chez les peuples de l'antiquité se composait principalement des dépouilles des vaincus et des tributs des peuples subjugués, fut assis au quinzième siècle sur les fortunes privées, et s'étendit sur l'universalité des richesses nationales.

Si les rois n'eussent point abusé de cette précieuse institution, s'ils n'eussent

pas détourné le revenu public de sa destination, s'ils l'avaient uniquement employé à garantir l'état des invasions étrangères, et à réprimer au dedans l'oppression particulière, leur puissance se fût étendue, consolidée, affermie, l'indépendance des nations fût devenue la loi générale et commune de tous les peuples, la sûreté individuelle, la propriété auraient reçu une protection efficace, et l'ordre social, pour la première fois depuis l'origine du monde, eût atteint son véritable but.

Mais dans quelles institutions le mal n'est-il pas à côté du bien, et n'en détruit-il pas ou du moins n'en balance-t-il pas les avantages?

A peine les rois eurent-ils le sentiment de leur force, que l'esprit de conquête jusqu'alors si fatal à l'espèce humaine se ralluma dans leur cœur, réveilla leur ambition, et consacra à la domination et à la dévastation le revenu public destiné à la conservation et à la défense des états et des peuples. Abus de cette force.

La guerre étrangère nécessita l'augmentation de la force salariée et l'accroissement des tributs nécessaires pour acquitter ce salaire.

Alors s'éleva entre les peuples et les rois une lutte violente sur la nature des tributs publics. Les peuples ne voulaient être imposés que de leur consentement, et les rois les plus arbitraires n'osaient méconnaître ouvertement un droit aussi ancien et aussi bien établi.

Henri VIII, le plus ambitieux des rois qui ont gouverné l'Angleterre, qui fit fléchir l'autorité nationale devant sa volonté, qui viola les devoirs les plus sacrés de la société, de la royauté, de l'humanité, fut obligé de désavouer la proclamation qu'il avait publiée pour lever des contributions sur les peuples sans leur consentement, et de promettre solennellement qu'il ne porterait jamais atteinte aux libertés du royaume (1).

Après la mort de Charles-le-Téméraire,

---

(1) Hist. du rev. pub. d'Angl., par Sinclair, t. 1.

duc de Bourgogne, Marie, sa fille unique, fut forcée de donner aux états des Pays-Bas la fameuse charte appelée *le grand privilège*, dans laquelle il fut dit :

« Sans l'avis des états, la duchesse ne » peut lever des subsides, faire la guerre, » changer la monnaie » (1).

En France même, malgré le succès des entreprises de Charles VII, et le despotisme absolu de Louis XI, Philippe de Commines réclama les droits du peuple dans les états de Tours, soutint, en présence de Charles VIII, qu'*il n'y avait prince qui eût puissance de lever des impôts sur les sujets, sinon de leur consentement*; et les états cassèrent plusieurs actes arbitraires de Louis XI (2).

Ainsi prédominait partout l'opinion

(1) Tableau de l'Hist. génér. des Prov.-Unies, par Cerisier.

(2) On flétrit la mémoire des exécuteurs de ses injustices, on déchargea les peuples d'une partie des tailles, et l'on convertit la perception des droits sur les menues denrées en augmentation ou crue des tailles. (*Mém* de Commines.)



que les peuples ne pouvaient être imposés que de leur consentement.

Mais cette opinion ne fut qu'une faible digue contre les entreprises successives des rois. Les secours dont ils avaient besoin pour suivre leurs vues et leurs projets de domination, secours qu'ils n'osaient demander aux peuples, ils les arrachaient par des voies détournées, par des exactions, par des violences, par tous les moyens que la force mettait en leur pouvoir.

Les rois d'Angleterre demandaient des bénévolences qui, libres en apparence, étaient forcées en effet, parce qu'ils menaçaient de faire marcher à la guerre ceux qui refusaient de contribuer.

Ils contraignaient ceux qui avaient 40 liv. st. de revenu, à se faire recevoir chevaliers, et leur extorquaient, sous ce prétexte, des sommes considérables.

Ils affaiblissaient la monnaie.

Ils faisaient des emprunts forcés, et faisaient emprisonner ceux qui refusaient,

de fournir la somme à laquelle ils étaient taxés (1).

Les ducs d'Autriche et de Bourgogne employaient également toutes sortes de vexations pour extorquer de l'argent aux peuples de leur domination (2).

Les rois de France suivirent un plan mieux concerté et moins dangereux ; ils laissèrent jouir le clergé et la noblesse du droit de n'être imposés que de leur consentement ; et, certains de la complaisance de ces deux ordres, ils imposèrent arbitrairement le tiers-état, et s'arrogèrent le droit d'établir des impôts sans le

---

(1) Hist. du rev. pub. d'Angl., par Sinclair.

(2) « Philippe II, dit sir Walter Raleigh, entreprit de » se faire non seulement monarque absolu des Pays- » Bas, comme les rois d'Angleterre et de France, mais » comme le sultan de Constantinople, et de fouler sous » ses pieds leurs lois fondamentales, leurs priviléges et » leurs droits. » (*Préf. de l'Hist. du monde.*)

(*Tabl. de l'Hist. des Prov.-Unies*, par Cérisier.)

Les exactions auxquelles se livraient les gouverneurs autrichiens, hâtèrent les pas rapides que les Suisses firent vers l'indépendance. (*Mém. sur les impôts*, t. 1er., pag. 149.)

consentement des peuples et sans le concours des états-généraux.

Les autres états de l'Europe, à mesure qu'ils remplacèrent le service personnel et gratuit par le service salarié, suivirent la même marche et se conduisirent de la même manière.

Résultat de ces abus.

Mais, quel fut le résultat de ces entreprises hardies et violentes?

Le renversement des gouvernemens oppresseurs.

La Suisse secoua le joug des ducs d'Autriche, et ne reconnut d'autre autorité que celle qu'elle établit librement et volontairement.

Les Provinces-Unies renversèrent la tyrannie de Philippe II, et se placèrent au rang des peuples libres et indépendants.

Charles Ier. paya de sa tête les tributs arbitraires qu'il extorqua du peuple anglais. La liberté publique qu'il avait opprimée ensanglanta le trône, abolit la monarchie, et couvrit l'Angleterre de deuil et de calamités. De si grands excès présageaient l'avenir le plus funeste;

mais, au grand étonnement du monde entier, ce choc affermit les droits du peuple et la prérogative du monarque, et leur sage combinaison a été le mobile de la haute prospérité à laquelle l'Angleterre est parvenue (1).

Mais ce peuple idolâtre de ses droits, qui avait si sévèrement puni l'atteinte que ses rois y avaient portée, ne sut pas respecter ceux de ses colonies d'Amé-

(1) « C'est un bonheur singulier, dit Sinclair, que » toutes les entreprises faites sur les droits et les libertés » du peuple anglais, aient toujours produit un résultat » contraire.

» Les crimes et la tyrannie de Jean (Sans-Terre) » donnèrent naissance à la grande charte.

» Les extorsions d'Édouard Ier, firent porter le fameux » statut *de Tallagio non concedendo*, un des évène- » ments les plus importants de ce pays.

» Les exactions que les premiers princes de la maison » de Stuart s'efforcèrent d'établir, jointes à l'opiniâtreté, » à la bigoterie et à l'entêtement de Jacques II, pro- » duisirent une révolution également favorable à nos » libertés civiles et religieuses, et à l'établissement d'une » forme de gouvernement le plus parfait en théorie et » le plus heureux en pratique qui ait jamais existé. »

(*Hist. du rev. pub. d'Angl.*)

rique. Ébloui de sa vaste puissance, il insulta à leur faiblesse, et crut pouvoir sur elles ce que ses rois n'avaient pas pu sur lui. Son erreur fournit encore un nouveau monument de l'impuissance et de la fragilité des gouvernements oppresseurs. Les États-Unis d'Amérique, après une lutte longue, opiniâtre et sanglante, brisèrent les liens qui les unissaient à la mère-patrie, et le Nouveau monde vit, pour la première fois, le spectacle imposant et majestueux d'un peuple qui, par son courage, sa patience et son dévoûment, avait conquis sa liberté; et qui, par sa sagesse, sa modération et le sentiment éclairé de ses droits, mérite l'estime et l'admiration de tous les peuples de la terre.

Les rois de France ne conçurent ni effroi ni alarmes de l'orage qui grondait autour d'eux. Long-temps ils firent peser sur les peuples l'insupportable fardeau de leur ambition, de leur prodigalité et de leurs vices. Ils croyaient, dans leur

aveugle sécurité, que leurs abus étaient des droits sacrés, et la patience du peuple un devoir religieux.

L'oppression trouva son terme dans ses excès. La secousse fut d'autant plus terrible, que l'édifice avait des fondements plus solides et mieux cimentés; elle renversa le trône, ensevelit sous ses ruines le monarque, ses défenseurs naturels, ses aveugles partisans et ses amis éclairés. Elle produisit des malheurs inouis; mais quelqu'opinion qu'on se forme des causes de la marche et des effets de cette révolution sanglante, la postérité y puisera d'utiles et de salutaires leçons sur la nature des droits sociaux, sur le danger d'y porter atteinte, sur les devoirs des gouvernements, et sur l'indispensable nécessité d'administrer pour l'intérêt et le bonheur du peuple.

Ainsi, depuis trois siècles, les efforts des gouvernements pour grossir le revenu public sans le consentement des

peuples, ont produit partout la même catastrophe, partout entraîné la chute du pouvoir arbitraire et absolu, et révélé au monde les droits des peuples et les devoirs des gouvernements; droits et devoirs plus ou moins bien garantis par les constitutions modernes, mais qui bien ou mal stipulés, reposent sous la sauvegarde des calamités qui suivent leur infraction.

Pourquoi le revenu public des peuples conquérans entraîna-t-il la ruine des empires de l'antiquité, et pourquoi le revenu public des peuples modernes n'a-t-il détruit et renversé que les gouvernemens qui en ont abusé?

Les révolutions modernes comparées dans leurs effets à celles de l'antiquité, offrent des circonstances dignes d'être remarquées.

Les révolutions anciennes reçurent l'impulsion des attaques de l'étranger, frappèrent également les peuples et les gouvernements, et firent passer les uns et les autres sous la domination étrangère.

Les révolutions modernes dirigées par les peuples contre leurs gouvernements, et pour ainsi dire domestiques, ne furent fatales qu'aux gouvernements, et respec-

tèrent l'existence politique des peuples.

A quoi faut-il attribuer des résultats si différents? Ce n'est pas à la différence des causes qui produisirent ces révolutions. Toutes dérivent principalement de l'épuisement ou des excès du revenu public, opéré ou nécessité par la passion des conquêtes. Pourquoi donc l'identité des causes n'a-t-elle pas produit des effets identiques? Serait-ce s'abuser que d'en chercher la raison dans la différence du système du revenu public des peuples anciens et modernes.

Les dépouilles des vaincus et les tributs des peuples subjugués composaient la presque totalité du revenu public des peuples dominateurs de l'antiquité. Dès que les peuples tributaires secouaient le joug, dès que les dépouilles des vaincus n'arrivaient plus dans le trésor public, ou que celles qui y avaient été accumulées étaient épuisées, les peuples dominateurs se trouvaient sans ressources, ou du moins leurs ressources n'étaient plus en proportion

avec l'étendue de leur domination, et attaqués de toutes parts, ils étaient forcés de subir le joug qu'ils avaient fait porter aux autres peuples.

Il n'en est pas de même du revenu public des peuples modernes. Ce revenu est une portion des fortunes particulières, il ne peut s'épuiser que par la ruine entière de l'état, épuisement à peu près impossible pour les nations qui ont un territoire de quelqu'étendue, une population proportionnée à cette étendue, et des richesses relatives à la grandeur de leur population.

Le système du revenu public des peuples modernes est donc aussi favorable à la conservation et à l'affermissement des états modernes, que celui des peuples anciens était propre à faciliter leur invasion et leur asservissement.

Ce résultat du revenu public par rapport aux états anciens et modernes est en sens absolument inverse par rapport à la stabilité des gouvernements.

Le revenu public des peuples anciens étant perçu, pour ainsi dire, hors de l'état, les gouvernements pouvaient en abuser sans aucun risque, sans le moindre danger, sans craindre de se trouver en contact d'intérêt avec les peuples.

Le revenu public des peuples modernes, au contraire, étant pris sur la fortune particulière des individus, est dangereux et funeste aux gouvernements qui en abusent, qui l'épuisent pour satisfaire leur ambition ou contenter leurs vices. Son excès attaque les propriétés, l'aisance et souvent les besoins des peuples. Parvenu à ce période il suscite aux gouvernements des ennemis implacables dans tous ceux qu'il opprime. La majesté du pouvoir qui les environne, la foule des favoris, des courtisans, des ambitieux, de tous ceux qui se vouent à leurs volontés et à leurs caprices, le dévouement de la force armée, l'habitude de l'obéissance, le besoin du repos sont alors de faibles remparts contre l'action de tous les intérêts privés, de tou-

tes les forces particulières, de toutes les volontés individuelles. Malheur aux gouvernements modernes qui tombent dans la disgrâce des peuples, qui provoquent leur haine par le ressentiment de leur misère, et s'exposent aux traits de leur colère et de leur vengeance.

Cette diversité d'influence du revenu public ancien et moderne sur les révolutions des empires précise bien la nature, le caractère et les propriétés de l'un et de l'autre, et ne permet ni de les assimiler ni de les confondre.

Cette disparité tout essentielle qu'elle est, n'a point encore été aperçue et n'est point entrée dans la comparaison des temps anciens et modernes, et cette inattention a été la source d'une foule d'erreurs graves dans les sciences politiques, dans la direction des affaires générales, et même dans la conception et la combinaison des intérêts sociaux et des rapports politiques.

Les philosophes, les écrivains, les lé-

gislateurs, les gouvernements, tous ceux qui ont de l'influence sur les hommes par leurs écrits, leurs opinions, ou leur autorité, nous imposent encore les anciens pour modèles, exaltent sans cesse leurs lois, leurs mœurs, leurs usages, leur esprit, et leur caractère, et ne voient rien au-dessus de Sparte, d'Athènes, et de Rome. Dans leur enthousiasme pour les anciens, ils reprochent aux modernes la petitesse de leurs projets d'ambition et de grandeur, la faiblesse de leurs mesures, l'impuissance de leurs moyens, leur stérilité en grands hommes; ils n'envisagent d'autre gloire que la gloire militaire, et ne connaissent de grand capitaine qu'Alexandre, Annibal et César. Ils ne considèrent ni les motifs de la passion des anciens pour la guerre, ni les causes qui produisirent un si grand nombre d'hommes de guerre, ni les circonstances qui leur donnèrent une si grande supériorité dans ce genre de gloire; ils n'aperçoivent pas les obstacles insurmon-

tables qu'oppose aux modernes la disparité du régime économique, des besoins généraux et privés, des ressources communes et individuelles, du revenu général et public, et ils s'étonnent qu'il n'y ait point de ressemblance entre des hommes et des choses essentiellement disparates.

Les héros de l'antiquité plus célèbres que dignes d'être célébrés, n'imposaient point sur leur patrie les besoins de la guerre, les frais de leur succès et l'insupportable fardeau de leur gloire. La guerre non seulement nourrissait la guerre, mais même faisait le fond principal de la subsistance, des ressources et des richesses du peuple vainqueur. Elle était une sorte d'industrie générale et particulière, utile aux soldats, aux citoyens et à l'état. Doit-on après cela s'étonner si elle excitait l'émulation universelle et produisait ces génies supérieurs qui imposent à l'imagination, et ne doivent cependant leur célébrité qu'aux circonstances et aux temps dans lesquels ils ont vécu.

Si ces grands hommes n'avaient pu faire la guerre qu'avec la fortune des particuliers et en imposant les besoins des individus, si la solde n'eût offert que la plus petite partie du salaire que le soldat eût trouvé dans les atteliers de l'industrie, si la guerre eût été ruineuse pour le soldat, le peuple et l'état ; si elle eût fait verser partout des larmes de douleur et de désespoir, si elle eût été pour les vainqueurs et les vaincus un malheur public et le plus grand des fléaux, elle n'eût enflammé ni l'ardeur des soldats, ni le courage des chefs, ni le génie des généraux ; et les fastes militaires des peuples de l'antiquité ne différeraient guères des fastes militaires des peuples modernes.

N'envions donc pas aux peuples anciens cette gloire militaire qui leur fut avantageuse, parce qu'elle fut la source de leurs richesses, de leur puissance et de leur splendeur, et qui cependant fut impuissante, pour leur défense et leur conservation. Elle serait funeste aux peuples

modernes qui ont fondé leur subsistance, leurs richesses et leur puissance sur le travail, l'industrie et le commerce, qui ne peuvent fleurir et prospérer que par les vertus civiles et paisibles des gouvernements et des peuples.

Les gouvernements modernes ne méconnaissent point ouvertement ces vérités, ils savent bien que la gloire et la prospérité des peuples ne consistent plus aujourd'hui à étendre les limites des empires, à entasser conquête sur conquête, à envahir le monde. Ils n'ignorent pas que les modernes Alexandre s'épuiseraient à chaque victoire, se ruineraient à chaque conquête, et seraient d'autant moins puissants que leur domination serait plus étendue, et s'ils pouvaient s'abuser sur ce point, le tableau de la dette publique des états modernes serait plus que suffisant pour dissiper leur illusion.

Le revenu public moderne, consacré à con-

Mais l'évidence de cette illusion n'a point encore été assez puissante pour les

déterminer à se dépouiller de l'esprit de conquête, si funeste aux peuples qu'il appauvrit, si peu utile à leur gloire et si dangereux pour leur sécurité. L'ambition est aujourd'hui comme dans l'antiquité la passion dominante des gouvernements, quoique les moyens de conquérir ne soient plus les mêmes, quoique les conquêtes n'offrent plus les mêmes avantages, quoique les conquérants trouvent des obstacles sans cesse renaissants dans l'intérêt et dans la volonté des peuples ; mais les passions ne font que s'irriter par les difficultés et marchent à leur but par les routes les plus éloignées, et souvent les plus opposées à leurs vues et à leurs intérêts.

quérir le monopole du commerce général.

Ce ne sont plus les dépouilles des vaincus et les tributs des peuples subjugués que les gouvernements modernes ambitionnent, ce seraient de faibles indemnités pour les dépenses excessives de la guerre. Ce sont les richesses du commerce du monde qu'ils veulent envahir et possé-

der exclusivement, c'est l'esprit de conquête qu'ils se flattent d'associer à l'esprit du commerce, tout incompatible qu'est cette monstrueuse association, et cette nouvelle direction imprimée à l'ambition, n'a pas été moins funeste à la prospérité des peuples modernes que la passion des conquêtes aux peuples de l'antiquité.

La découverte du Nouveau monde, le passage aux Grandes-Indes par le cap de Bonne-Espérance, offraient au commerce des peuples de l'Europe une assez belle moisson de richesses, si ces peuples eussent mieux connu la nature et les bienfaits du commerce; mais leurs premiers efforts, guidés par la vengeance et la haine, les égarèrent, et l'expérience la plus funeste, et le progrès des lumières ne les ont pas encore détrompés, ni pu les ramener dans la route de leurs véritables intérêts.

Les Provinces-Unies, obéissant à l'impulsion d'une vengeance légitime contre

leurs anciens oppresseurs, les poursuivirent dans les deux mondes. Le succès couronna leur audace. Elles conquirent sur eux de riches établissements de commerce, ne négligèrent rien pour s'en assurer la possession exclusive, et dirigèrent vers le monopole toutes leurs vues et toutes leurs combinaisons.

L'Angleterre, éblouie par l'éclat des succès de la Hollande, la suivit de près dans la même carrière, obtint les mêmes avantages et les attribua également au monopole.

Les autres puissances de l'Europe, frappées de l'élévation rapide de la puissance des Provinces-Unies et de l'Angleterre, depuis leurs établissements dans l'Inde et dans le Nouveau monde, marchèrent sur leurs traces, imitèrent leur exemple, et fondèrent sur la conquête et le monopole leur système politique et commercial (1).

---

(1) The trade, dit Hume, was never esteemed an

Quel a été le résultat de ce nouveau système d'ambition et d'alliance de l'esprit de conquête et de l'esprit de commerce? Les trésors de l'Europe ont été sacrifiés à la conquête des trésors de l'Inde et du Nouveau monde; les richesses conquises n'ont pas suffi pour payer les frais de la conquête, et les conquêtes les plus brillantes ont plongé les conquérants dans la détresse et le discrédit.

---

affair of state, till the Last Century; and there scarcely is any ancient writer ou politics, who has made mention of it..... The great opulence, grandeur and military atchievements of the two maritime powers seem first to have intrusted mankind in the vast importance of an extensive commerce.

(*Essai* 15.)

. . . .

« Le commerce, dit cet illustre écrivain, ne fut jamais regardé comme une affaire d'état jusqu'au dernier siècle, et à peine trouve-t-on un ancien écrivain qui en ait fait mention.... La grande opulence, la grandeur et les exploits militaires des deux puissances maritimes, ont appris au genre humain toute l'importance d'un commerce étendu. »

Les peuples modernes n'auraient-ils pas encore poursuivi une chimère dans cette nouvelle carrière de conquête et de domination ? Le monopole du commerce des peuples ne serait-il pas d'une autre nature que le monopole du commerce des particuliers ? Les avantages qu'il promet ne seraient-ils pas limités par la somme de la richesse particulière de chaque peuple ? Si le peuple monopoleur a la faculté d'élever le prix des marchandises qu'il fournit exclusivement aux autres peuples, le prix des marchandises qu'il reçoit de ces peuples en échange ou en paiement ne s'élève-t-il pas dans les mêmes proportions ? ou s'il se refuse à l'élévation du prix des marchandises qu'il reçoit en paiement, la vente de ses marchandises n'est-elle pas arrêtée par l'impossibilité du paiement, et n'est-il pas forcé en dernière analyse de proportionner ses prix aux facultés de l'acheteur, et dans l'un comme dans l'autre cas y a-t-il une différence

Le monopole du commerce est une chimère ; il ne peut être conquis par les armes.

bien considérable entre le commerce de monopole et le commerce de concurrence ?

Il me semble que si le commerce de monopole favorisait exclusivement les peuples monopoleurs, il aurait dû dépouiller de leurs richesses les peuples qui l'ont souffert, et les concentrer toutes chez les peuples monopoleurs. On ne peut se dissimuler cependant que depuis que le monopole a fait écouler en Europe les riches productions de l'industrie de l'Inde et du sol de l'Amérique, l'écoulement s'en est fait progressivement dans tous les états de l'Europe, a fécondé leur sol, encouragé leur industrie, excité au travail, et multiplié tous les moyens de richesse et de prospérité.

D'un autre côté nous avons vu de nos jours un des peuples les plus fortement attachés au commerce de monopole, l'Angleterre, perdre par l'affranchissement de ses colonies du continent d'Amérique une des branches les plus impor-

tantes de ce commerce, et l'Angleterre n'a point souffert de la perte de ce monopole; les monuments les plus authentiques, les témoins les plus dignes de foi et les preuves les plus certaines attestent que malgré cet échec imprévu son commerce a brillé d'un nouvel éclat.

Qu'est-ce donc que ce monopole qui ne nuit point à la prospérité des peuples qui y sont soumis, et dont la privation ne cause aucun dommage aux peuples qui le possédaient?

Ne serait-on pas excusable de penser que les lois et les propriétés du commerce des peuples ne sont encore ni bien définies, ni bien analysées, agissent sans le concours et peut-être même malgré les combinaisons les plus savantes de la force et de l'ambition, déjouent tous les calculs de l'intérêt particulier, et concourent malgré lui à la prospérité générale.

Un écrivain (1) qui a fait récemment

(1) Gentz, Essai sur l'administ. des fin. de la Gr.-Bret., pag. 65 à la note.

une brillante apologie de l'administration de l'Angleterre, et qui a toujours exagéré ses richesses et sa puissance commerciale, a remarqué *que depuis les mines de la Carinthie jusqu'aux métiers du Bengale il existe peu de lieux habités par des hommes industrieux, où des travaux étrangers ne soient vivifiés par des capitaux britanniques.*

Qui ne croirait, d'après cette fastueuse exagération, que l'industrie de tous les peuples de la terre ne paie des tributs à la puissance de l'Angleterre, et qu'elle seule ne profite du mouvement de cette industrie qu'elle fait naître ou encourage?

Tous ceux qui sont tant soit peu versés dans la science de l'économie politique savent cependant que l'emploi des capitaux, dans quelque lieu qu'il s'effectue, profite au propriétaire qui les prête, à l'entrepreneur industrieux qui les dirige, à l'ouvrier qu'il met en mouvement, à l'état dont il augmente les pro-

ductions, la population et la puissance, au monde entier par l'accroissement des richesses et l'extension du marché général.

Tous les avantages qui résultent de l'emploi des capitaux se retrouvent et se reproduisent dans les opérations du commerce, soit de monopole, soit de concurrence.

Quand un peuple monopoleur parcourt le globe pour y chercher de nouveaux consommateurs, y créer de nouvelles productions, y porter ou y développer les germes du travail, de l'industrie et du besoin des richesses, est-il un seul peuple producteur ou industriaire qui ne lui doive un nouveau débouché pour ses productions naturelles ou industrielles, une nouvelle source de travail, de nouveaux moyens d'industrie et de richesses? Que le peuple monopoleur imagine, crée, invente les mesures les plus ingénieuses pour se réserver à lui seul ce nouveau marché, et en ex-

porter seul toutes les denrées et toutes les richesses du travail et de l'industrie, les autres peuples y participeront malgré lui dans la proportion de leurs richesses et de leurs rapports avec le marché général. A mesure que ce marché s'agrandit, il s'agrandit pour tous les peuples, parce que tous ont des denrées ou des valeurs que les autres n'ont point, et dont tous ont un besoin égal, et que ce besoin général franchit toutes les barrières du monopole, brave toutes ses lois et déconcerte toutes ses mesures. La propriété du commerce est de faire circuler les richesses universelles, et cette circulation s'effectue beaucoup moins d'après les procédés du monopole que d'après la proportion du travail, de l'industrie, et surtout des capitaux.

Mais le commerce du monopole offrit-il en effet aux peuples monopoleurs des avantages aussi étendus qu'on le suppose communément? Ces avantages

n'ont-ils pas été plus qu'absorbés par les guerres ruineuses qu'il occasionne depuis un siècle aux peuples monopoleurs ? Les trésors que ces guerres ont engloutis, la dette énorme dont elles ont grevé tous les peuples, le discrédit que cette dette a jeté sur quelques-uns, et la détresse dont il les menace tous, surpassent de beaucoup les avantages réels et présumés du monopole, et ne laissent aucun doute sur l'illusion et la futilité de ces prétendus avantages.

Les richesses de l'Angleterre et de la Hollande ne sont pas dues au monopole, mais à leur système politique, et surtout à leur revenu public.

Voudrait-on enfin remonter à la source des richesses des Provinces-Unies et de l'Angleterre, si faussement attribuées au commerce de monopole, et savoir par quels moyens elles ont acquis cette immense supériorité sur celle des autres peuples ?

Je ne sais si je m'abuse, mais il me semble qu'elle est due tout entière à la supériorité de leur système politique, de leur administration générale et de leur revenu public.

Les Provinces-Unies, l'Angleterre, régies par un gouvernement limité, par une administration responsable, régularisée et surveillée par la publicité de la presse, tirant leur revenu public des branches les plus fécondes du revenu national, ont dû dépasser de bien loin dans la carrière des richesses commerciales, des peuples soumis à des gouvernements absolus, livrés à des passions, à des vices, à des excès ruineux, qui distribuaient les honneurs et les récompenses aux classes oisives et inutiles, et le mépris et l'ignobilité aux classes utiles et laborieuses, qui puisaient le revenu public dans les sources les plus faciles, sans se soucier qu'elles fussent les plus ruineuses, et ne lui donnaient d'autres limites que l'impuissance ou la résistance des peuples.

Une si grande diversité de principes, de conduite et de procédés dans l'administration a dû nécessairement produire des résultats immenses dans la fortune

des peuples, et c'est s'abuser volontairement que de chercher ailleurs la cause de ces résultats.

C'est à la liberté civile, garantie par la liberté publique, à la sage direction du revenu public, à la distribution éclairée des honneurs et des récompenses, que les Provinces-Unies, que l'Angleterre doivent cette étonnante prospérité qui leur a donné une si grande prépondérance sur des empires beaucoup plus étendus en territoire et en population, qui les a portées tout à coup au premier rang des puissances de l'Europe, et qui enfin a manifesté cette vérité neuve en politique, que les états libres sont les seuls propres à conquérir les richesses par le commerce, et que la puissance consiste dans l'accumulation des richesses du commerce (1).

(1) It has become an established opinion, that commerce flourish but in a free governement and this opinion seems to be founded on a longer and larger expe-

Combien donc les gouvernements modernes se sont abusés et s'abusent encore, en courant après le commerce de mono-

---

rience..... if we trace commerce in its progrest thro Tyre, Athenes, Syracuse, Carthage, Venise, Florence, Gênes, Antwerp, Holland, England, etc. We shall always findit to have fixt its seat in frée governements. The trée greatest trading towns now in the World are London, Amsterdam, and Hamburg; all frée cities, and protestant cities, that is enjoying a double liberty... commerce before in my opinion is apt to decay in absolute governements, not because it is there less secure, but because it is less honorable.

(*Essai* 15.)

. . . .

« C'est une opinion établie que le commerce ne peut » fleurir que dans un gouvernement libre, et cette opi- » nion semble fondée sur une longue et grande expé- » rience. Si nous suivons le commerce dans sa marche » par Tyr, Athènes, Syracuse, Carthage, Venise, Flo- » rence, Gènes, Anvers, la Hollande et l'Angleterre, » nous trouvons qu'il a toujours fixé son siège dans les » pays libres. Londres, Amsterdam et Hambourg, les » trois villes les plus commerçantes qui existent dans le » monde, sont des villes libres et des cités protestantes, » c'est-à-dire des villes doublement libres....... Dans » mon opinion, le commerce ne peut fleurir dans les » gouvernements absolus, non parce qu'il y est moins » en sûreté, mais parce qu'il y est moins honorable. »

pole, et en lui attribuant la puissance de conquérir les richesses et de fonder la grandeur des empires. Qu'ils imaginent toutes les combinaisons possibles, ils ne pourront jamais détourner le cours des richesses par le monopole, ni s'enrichir par la guerre. Ils pourront, comme les anciens peuples conquérants, déplacer les richesses de circulation, transporter, d'un pays dans l'autre, les métaux, les productions des beaux arts, toutes les richesses mobiles et fugitives; ils pourront asseoir la subsistance, les plaisirs, le luxe, le faste et les vices d'une population peu nombreuse, d'une métropole, d'un territoire resserré et circonscrit, sur les exactions, les dévastions, les ruines et la misère du monde entier: les Romains l'ont fait; mais la culture du sol, l'industrie des cités, les vastes spéculations du commerce; la prospérité des peuples policés, la félicité de l'individu sans nuire à l'individu, le perfectionnement de la civilisation et l'amélioration de l'espèce

humaine, ce qui est bon, grand et glorieux en soi, ce qui illustre, honore et mérite les bénédictions de l'univers et l'admiration de la postérité, les richesses, le bonheur et la gloire sont hors de l'empire de la force, et ne peuvent prospérer et fleurir dans le tumulte des armes, dans le désordre des guerres, au milieu des dévastions et des ruines, sur lesquelles marchent les triomphateurs et les conquérants.

L'illusion trompeuse du commerce de monopole, n'a pas été moins funeste aux peuples modernes que l'amour des conquêtes aux peuples de l'antiquité. Si les uns y sacrifièrent le bonheur du monde, les autres y consacrent depuis un siècle leurs revenus, leurs capitaux, leurs ressources, leur crédit, et jusqu'aux espérances des générations futures.

L'aveuglement est si profond, qu'il est difficile de prévoir jusqu'où il portera ses excès. Déjà les Provinces-Unies, écrasées par le fardeau de leur revenu public,

n'ont légué à la république batave que les tristes restes de leur grandeur et de leurs richesses ; l'Angleterre plus heureuse encore, voit elle-même avec étonnement le colosse de sa puissance et de ses ressources, et ne doit pas en parcourir l'étendue sans effroi. Les autres peuples de l'Europe s'agitent avec peine sous le poids énorme que le fantôme du commerce de monopole fait peser sur eux, et le philosophe interroge avec douleur l'avenir sur la catastrophe que cette surcharge prépare à l'Europe.

Quand on calcule attentivement l'énormité du revenu public moderne, on serait tenté de croire que le sort des peuples modernes ne diffère de celui des peuples anciens que dans le mode d'oppression. Avantages du moderne revenu public.

Mais l'observateur éclairé aperçoit facilement les avantages innombrables du système actuel du revenu public, sur tous ceux qui l'ont précédé.

Les gouvernements modernes, en imposant sur les individus le paiement des

dépenses publiques, ont senti qu'il était de leur intérêt de les protéger. Ce sentiment intéressé a été la sauvegarde de la sûreté individuelle, ce premier besoin de tous les hommes, mobile de leur réunion en société, principal objet de tout pacte social, et cependant oublié et méconnu dans la législation politique et civile de tous les peuples de l'antiquité et du moyen âge.

Les Romains accordaient droit de vie et de mort aux pères sur les enfants, aux maris sur les femmes, aux maîtres sur les esclaves, au général sur les soldats, au dictateur sur les citoyens. La puissance publique n'intervenait dans aucun de ces rapports sociaux, et ne prenait aucun soin de la conservation des individus. La répression des délits qui n'attaquaient que la sûreté privée, n'était pas mise au nombre des devoirs sociaux, elle était abandonnée à la poursuite de la famille ou à la générosité des citoyens.

Les barbares qui renversèrent l'empire

romain, laissaient aux individus et aux familles intéressées, la vengeance des atteintes portées à la sûreté individuelle.

L'anarchie féodale ne changea rien à la police civile des barbares sur les individus. Les injures personnelles furent toujours étrangères à l'autorité publique, si l'on peut appeler de ce nom l'oppression générale.

La sûreté individuelle n'a véritablement existé depuis l'établissement des sociétés politiques, que du moment que le système du revenu public a intéressé les gouvernements à la conservation des individus.

De cette alliance de la sûreté de l'individu avec l'intérêt des gouvernements sont résultés tous les droits individuels et sociaux, tous les rapports privés et politiques, tous les devoirs de l'individu envers la société, et de la société envers l'individu; et si leur liaison et leur dépendance mutuelle n'ont pas frappé tous les esprits, la nature des choses et la marche

des évènements les ont fait éclore, en ont accéléré les progrès, affermi et consolidé les fondements; si les gouvernements ont le droit de demander aux individus des tributs pour acquitter les services qu'ils reçoivent de la puissance qui veille à leur sûreté, les individus ont également le droit de demander aux gouvernements la protection qu'ils paient, et cette réciprocité de droits et de devoirs entre les gouvernements et les peuples, forme peut-être le nœud le plus fort et le plus solide de leur dépendance mutuelle. Tous les autres chaînons dont se compose la chaîne de cette dépendance, ont pu paraître métaphysiques à ceux dont ils choquaient les opinions ou blessaient les intérêts; mais il est impossible de concevoir un gouvernement salarié sans aucun devoir envers le peuple qui le salarie, et d'admettre un gouvernement absolu avec l'assujettissement à des devoirs publics. Si toutes les questions politiques eussent été circonscrites dans ce cercle étroit, elles eussent

été plus faciles à résoudre, leur solution eût été mieux saisie et moins funeste à l'humanité.

Le même intérêt qui avait déterminé les gouvernements à protéger l'individu dans sa personne, étendit leur protection sur son industrie et sur les fruits de son travail. Si la sûreté individuelle favorisait l'accroissement des tributs publics par l'accroissement des contribuables, le maintien des propriétés privées en favorisant la richesse des individus, facilitait l'augmentation du revenu public.

C'est ainsi que le revenu public moderne, en associant l'intérêt des gouvernements à l'intérêt de l'individu, a donné à l'ordre social et au système politique une nouvelle forme, un nouveau caractère, un nouveau but qu'on ne retrouve point dans le système social des peuples anciens et de ceux du moyen âge.

Il faut convenir cependant, que cette association de l'intérêt public et privé par le système du revenu public a été jus-

qu'au dix-neuvième siècle toute léonine, et que les gouvernements ont constamment absorbé par leurs dépenses excessives, par leur ambition demesurée, par leurs profusions ruineuses tout le bénéfice de l'industrie individuelle, et que hors un petit nombre de protégés, de favoris ou de vampires, tous les autres membres de l'association politique n'en ont senti que le poids, et en ont supporté le fardeau; mais ces excès coupables ont produit la liberté, ce bien précieux qu'on ne peut chérir trop passionnément, suivant l'expression d'un des plus grands philosophes politiques du dix-huitième siècle (1), et ce nouvel élément de l'existence sociale a donné aux individus le même courage, la même ardeur, la même activité pour la conquête des richesses commerciales que les

(1) Hume, Essay 15. Of the protest. success. So my part, J. Esteem liberty so invaluable a blessing in society that whatewer favours its progress and security, can scarce be too foudly cherished by everi on who is a love of human-kind.

anciens en déployèrent pour les dépouilles des vaincus et les tributs des peuples subjugués. Les états libres ont trouvé dans ces richesses une grandeur, une puissance, qui indiquent aux gouvernements la véritable source du pouvoir, et aux peuples leur véritable destinée.

Lorsqu'on parcourt par la pensée les progrès que l'agriculture, l'industrie et le commerce ont faits dans les Provinces-Unies, en Angleterre, en Amérique depuis la conquête de la liberté, les établissements innombrables que ces peuples ont formés sur tous les points du globe, les richesses immenses qu'ils ont accumulées, la splendeur, la puissance qu'ils ont tirées de ces richesses, lorsqu'on compare surtout l'étendue de leurs succès aux résultats des efforts des autres peuples plus puissants en territoire, en population, il est difficile de n'être pas frappé de la puissance de la liberté qui a produit de si grands phé-

nomènes, et de méconnaître tous les avantages d'un système de revenu public, qui, en intéressant tous les gouvernements au maintien de la sûreté individuelle et des propriétés privées, a donné le mouvement et l'impulsion à tant de prodiges.

Je sais bien que de si grands bienfaits ont coûté des maux innombrables à l'humanité; mais ces maux n'appartiennent point au système du revenu public; ils lui sont étrangers, et doivent être attribués exclusivement aux abus qu'on en a faits, abus faciles à réformer, et qui disparaîtront à mesure que les lumières feront des progrès, que la science se perfectionnera, et que les hommes plus éclairés sur leurs intérêts porteront un regard plus attentif sur les atteintes qui le menacent.

Ainsi l'histoire générale du revenu public dans toutes les époques et chez tous les peuples dépose unanimement de son influence sur les événements poli-

tiques, sur les révolutions des empires et la destinée des peuples. Soit qu'on considère l'ordre social dans son élévation ou dans sa décadence, dans sa grandeur ou dans sa dégénération, dans les époques les plus brillantes de l'antiquité, dans l'obscure anarchie du moyen âge, ou dans les agitations intérieures des derniers siècles, le revenu public joue toujours le rôle actif, important et pour ainsi dire principal; et quand il ne donne pas la première impulsion, il réagit avec tant de force que le mouvement acquiert toute son intensité, toute son efficacité.

Les Perses, les Grecs, les Carthaginois et les Romains parvinrent au plus haut période de gloire et de puissance malgré un revenu public vicieux, destructeur et ruineux; mais si ses vices loin de nuire à leur grandeur lui furent utiles, ils précipitèrent leur décadence et entraînèrent leur ruine avec une rapidité effrayante.

Les peuples du moyen âge s'agitèrent pendant dix siècles dans les désordres de l'anarchie, parce qu'ils n'eurent point de revenu public, et ne purent en découvrir les sources.

Enfin les peuples modernes, malgré les malheurs qui ont suivi les excès de leur système de revenu public, se sont élevés à la plus haute prospérité par la seule puissance de ce système. Population, industrie, richesses, lumières, civilisation, perfectionnement des peuples, des individus et de l'espèce humaine, tout a prospéré et fleuri, tout s'est amélioré à mesure que le revenu public, régularisé, combiné, systématisé, s'est proportionné aux besoins publics, aux facultés et aux ressources des peuples.

D'après ce témoignage éclatant et solennel de l'histoire tout entière, comment ose-t-on dire que l'on ne gouverne pas les hommes avec des principes! comment professe-t-on encore la toute puissance des gouvernements et la dépen-

dance absolue des peuples, doctrine si commode pour les hommes étrangers à l'art de gouverner! Les catastrophes des gouvernements, des peuples et des siècles élèvent la voix contre cet aveugle délire, et l'accusent de toutes les calamités du monde (1).

---

(1) Un grand poète, Pope, a tranché dans deux vers cette grande question de politique ; il a dit :

« For forms of governement let fools contest :
» Whatewer is best administerd is best. »

« Que les fous disputent sur la forme des gouverne-
» ments, le meilleur est celui qui administre le mieux. »

Soit : qu'on me garantisse la bonne administration, et peut-être alors deviendra-t-il indifférent de disputer sur la forme des gouvernements ; mais si la bonne administration ne peut être garantie que par la forme des gouvernements, où serait la folie de la chercher et de vouloir l'établir ?

Hume a combattu cette doctrine d'une manière différente, mais sous le même point de vue.

« But thoug, dit-il, a friend to moderation j can not
» forbear condemning this sentiment and should be
» sorry to think, that human affairs admit of no greater
» stability, than what they receive from the casual hu-
» mours, and characters of particular men. »

(*Essay* 4.)

« Quoique je sois ami de la modération, dit ce pro-

Les principes si utiles aux hommes dans leur conduite privée sont nécessairement indispensables dans la conduite des affaires publiques. Ils garantissent aux peuples une bonne administration, et aux gouvernements la confiance, l'attachement et la reconnaissance des peuples. Les gouvernements sans principes, qui marchent au hasard, qui avancent ou reculent suivant les évènements, qui détruisent chaque mois le plan du mois précédent, qui ne savent détourner ou vaincre les obstacles qu'en voilant et brisant les tables de la loi, qui inquiètent tous les citoyens sur leur sort, leur industrie et leurs propriétés,

---

» fond politique, je ne puis m'empêcher de condamner
» cette opinion ; je serais fâché de croire que les affaires
» des hommes ne sont susceptibles d'autre stabilité que
» celle que leur donnent la disposition particulière et
» le caractère personnel de celui qui gouverne. »

Sans doute tous ceux que la raison et l'expérience de l'histoire ont éclairés sur l'imperfection de la nature humaine, sentiront tout le mérite de l'opinion du philosophe historien, et ne balanceront pas à la préférer à celle du poëte.

ne peuvent long-temps conserver l'affection des peuples, et doivent tôt ou tard éprouver leur ressentiment et leur vengeance.

Les principes sont à l'art de gouverner ce que la boussole est à l'art de naviguer ; tous deux éclairent le pilote sage sur les écueils qui infestent la route, lui indiquent les moyens de les éviter, et lui marquent le but qu'il veut atteindre. Un gouvernement sans principes, comme un pilote sans boussole, doit difficilement échapper au naufrage.

Ne craignons donc pas de réunir les éléments de la science du revenu public élevés au rang des principes par l'expérience, par les lumières et par l'autorité des grands administrateurs et des bons écrivains, et tâchons d'en faire un corps de doctrine. Il sera peu utile, je le sais, aux bons administrateurs, et ne leur apprendra rien ; mais s'il rend les mauvais plus attentifs à leurs devoirs, s'il peut éclairer leurs fautes, leurs méprises et leur ignorance, s'il inspire le

goût et l'amour de la science à tous les fonctionnaires, pour lesquels elle est un devoir, s'il en facilite l'étude à tous ceux qui sont pénétrés de son utilité, et la rend familière à tous les bons esprits, j'aurai atteint le but que je me suis proposé, le seul que j'ambitionne, j'aurai propagé la science que je crois la plus utile au bonheur et à la prospérité des hommes réunis en société.

La science du revenu public se divise en quatre parties principales, savoir :

La législation et l'administration ;

Les dépenses publiques ;

Les contributions ;

La comptabilité.

Ce cadre embrasse le sujet tout entier, indique la liaison et l'enchaînement de ses parties, facilite l'exposition, l'analyse, la discussion des diverses questions que chacune d'elles présente, et forme par son ensemble le tableau de la science.

ESSAI POLITIQUE

SUR

LE REVENU PUBLIC.

LIVRE PREMIER.

De la Législation et de l'Administration du Revenu public.

Si l'on ne considère que la raison, la nature des choses, l'ordre public et l'intérêt des peuples, il est facile de définir, de caractériser, de distinguer et de reconnaître les divers éléments dont se composent la législation et l'administration du revenu public, de poser la limite qui les sépare, et d'assigner l'objet qui leur est propre et le but qu'elles doivent atteindre. Le législateur qui or- La législation et l'administration sont faciles à distinguer et à séparer, si l'on consulte la raison et la nature des choses.

donne et l'administrateur qui exécute diffèrent si éminemment de caractère, de pouvoirs, d'attributions et de facultés que toute méprise est impossible, et qu'il paraît inutile d'arrêter l'attention sur leurs rapports particuliers, leurs devoirs mutuels et leur destination commune. La difficulté, s'il en existe, ne peut et ne doit porter que sur les points de contact et de communication qui les lient l'une à l'autre et trop souvent les confondent ensemble. Cette difficulté même n'est qu'accessoire, d'une importance secondaire et de la nature de celles qu'on rencontre dans toutes les sciences pratiques, où la précision rigoureuse et mathématique est matériellement impossible.

Cette séparation est impossible, si l'on consulte les usages des peuples divers.

Mais si de la hauteur des vérités spéculatives on descend à la considération des faits, si l'on porte ses regards sur ce qui a été observé et pratiqué jusqu'ici sur les lois, les coutumes et les usages des peuples divers, on est surpris de n'y

trouver ni identité, ni ressemblance, ni assimilation, ni rapport, ni disposition, ni tendance à un but commun, ni dépendance et assujettissement à des règles générales et particulières. On croirait, à voir cet arbitraire universel, qu'il n'y a en cette matière ni méthodes certaines, ni règles fixes et positives, ni principes invariables et universels.

Cet étrange disparate de la raison et des faits, des règles et des usages, des principes et des lois ne peut être ni bien embarrassant, ni bien fâcheux, ni d'une grande influence sur les bons esprits. Quelle importance peut-on accorder à des faits incohérents, à des usages monstrueux, à des lois absurdes et oppressives. L'espèce humaine n'est pas condamnée à vivre dans une éternité de misère et d'abjection, parce qu'elle fut long-temps malheureuse et opprimée. Ses droits au bonheur sont impérissables et imprescriptibles. La raison est la seule loi qui puisse lui imposer des devoirs

immuables, et son intérêt, le lien indissoluble qui l'attache à ses devoirs. Tout ce qui n'est pas conforme à cette raison universelle, à cet intérêt général n'oblige point, ou l'obligation qui en résulte ne dure qu'autant que l'erreur subsiste, et doit disparaître avec elle. On pourrait donc ne pas s'arrêter à ces faits, qui ne forment point d'autorité, et ne peuvent servir ni de guide ni de régulateur.

Mais l'expérience des siècles a toujours, malgré son imperfection, je ne sais quoi d'auguste et de solennel qui impose à l'imagination tant qu'on ne l'a pas considérée de près, et il semble que les vérités modernes ont besoin, pour être crues et accueillies, du parallèle des erreurs anciennes.

Parcourons donc l'histoire générale du revenu public, et voyons quels ont été les usages des peuples anciens et modernes sur la législation et l'administration du revenu public.

Dans ces usages il faut distinguer ceux des peuples soumis au gouvernement absolu de ceux des peuples libres.

Les usages des peuples soumis au despotisme ne sont d'aucun poids.

Les peuples anciens et modernes qui ont vécu ou qui vivent sous un gouvernement absolu ne méritent ni attention ni considération, et ne peuvent être consultés sous aucun rapport.

Le gouvernement absolu ne peut offrir des lumières sur aucun point de législation, d'administration et de politique, parce que son caractère est de ne connaître, de ne suivre, de ne pratiquer aucune règle. S'il s'assujettissait à des lois, si sa volonté d'hier enchaînait sa volonté d'aujourd'hui, s'il ne pouvait pas tout ce qu'il veut à chaque jour, à chaque heure, à chaque minute, il cesserait d'être absolu; il serait limité, et cette limitation le dénaturerait, paralyserait ses facultés, l'énerverait et finirait par le détruire. Le pouvoir absolu repose sur l'arbitraire, ce mobile puissant de la terreur, et ne peut se conserver et

se maintenir que par elle; s'il rassurait les esprits, s'il s'imposait des devoirs, s'il reconnaissait dans une autorité quelconque le pouvoir de le contraindre à les remplir, c'en serait fait de son autorité et de sa puissance.

C'est une erreur grossière en politique de croire que le despotisme admet des gradations, et peut être limité et restraint sur quelques points, illimité et absolu sur tout le reste. L'autorité assez forte pour se faire obéir dans quelques cas obtiendra constamment l'obéissance dans tous. Si l'obéissance pouvait lui être refusée quelquefois et dans quelques cas, elle lui serait toujours disputée et rarement accordée. Regarder le pouvoir tempéré par la religion, par les mœurs, par l'opinion publique, qui chez les peuples éclairés ont une si grande influence sur la conduite des gouvernements, comme un despotisme limité, c'est s'égarer volontairement, c'est supposer que le despote sacrifie toujours ses

passions à l'intérêt des peuples, ses caprices à leurs besoins, sa volonté à leur opinion, c'est supposer qu'il est toujours éclairé, juste et bon; c'est en faire un Dieu, et il n'y a effectivement qu'un Dieu dont la puissance n'a pas besoin d'être limitée, ou qui puisse la limiter de son propre mouvement. On ne peut donc reconnaître en théorie de despotisme limité, et il n'a jamais existé de fait. Tout pouvoir illimité ou mal limité est absolu, ou ne tarde pas à le devenir, et tout pouvoir cesse d'être absolu quand il est forcé de reconnaître des limites. Il n'y a jamais eu et il n'y aura jamais dans le fait que deux sortes de gouvernements, l'arbitraire et le limité, ou le despotisme et la liberté.

Ce n'est pas que le pouvoir absolu veuille toujours tout ce qu'il peut, et fasse constamment tout ce qu'il veut. Il est souvent forcé de se soumettre à des préjugés, à des superstitions, quelquefois même à de certaines formes. Mais sa soumission n'est qu'apparente, ne

l'oblige à rien et ne le lie point. Entre mille exemples qu'on en peut citer, j'en choisirai un qui appartient au sujet que je traite et qui explique parfaitement ma pensée.

Le grand-seigneur, quoique maître de la personne, de la fortune et de la vie de ses sujets, ne peut établir aucune nouvelle taxe. Chaque prince ottoman, qui en a fait la tentative, a été forcé de l'abandonner, ou a éprouvé le fatal effet de sa persévérance.

Qui ne serait tenté de croire d'après cela, que le pouvoir du sultan n'est pas absolu, qu'il est limité sur le revenu public, et qu'à cet égard du moins, il ne peut pas tout ce qu'il veut ?

Cependant cet obstacle ne l'arrête point, et ne l'empêche pas d'épuiser la fortune de ses sujets, et d'en disposer comme il lui plaît. Il est seulement obligé d'user de ruse et de dissimulation, et de prendre des routes détournées, pour arriver à son but.

Il souffre que les bachas ou gouverneurs

des provinces oppriment les peuples par toutes sortes d'avanies et d'exactions, et, lorsqu'ils se sont enrichis par les moyens les plus odieux, il les rappelle de leurs gouvernements, s'empare de leurs trésors, aux grands applaudissements des peuples opprimés et ruinés, et perçoit ainsi des tributs plus considérables que ceux qu'il aurait perçus s'il avait pu les imposer directement sur les peuples. La barrière qui semblait devoir s'opposer à l'accroissement arbitraire du revenu public dans le gouvernement absolu du grand-seigneur, n'est donc qu'un vain simulacre pour tromper la crédulité des peuples et insulter à leur misère.

Il serait donc absurde de chercher dans un pareil ordre de choses les lois qui doivent régir le revenu public. L'ordre ne peut pas exister avec l'arbitraire, ni la justice avec la toute-puissance, ni la raison avec la force. Il faut détourner ses regards de ces peuples malheureux, qui portent

tout le poids de l'état social, sans participer à ses bienfaits.

Les usages des peuples libres de l'antiquité ne sont pas plus imposants.

Les peuples libres anciens et modernes peuvent seuls être consultés sur les véritables rapports de la législation et de l'administration du revenu public, parce qu'eux seuls en ont pu sentir le besoin et en éprouver l'utilité.

Mais la plupart nous offrent eux-mêmes bien peu de lumières, soit parce qu'ils se sont trouvés dans des situations particulières, soit parce qu'ils vivaient dans des siècles d'ignorance et de barbarie, soit parce qu'ils furent forcés de céder à l'empire des circonstances, toujours funestes à l'ordre public, et la cause malheureuse de toutes les oppressions et de toutes les calamités sociales.

Les peuples libres de l'antiquité ne donnèrent jamais une attention bien marquée au revenu public, et ne le regardèrent pas comme une des grandes affaires de l'état; presque toujours ils en abandonnèrent le soin à l'administration gé-

nérale. A Athènes, à Carthage, à Rome surtout, le sénat disposait du revenu public, et faisait exécuter ses décrets par des magistrats sous ses ordres et dans sa dépendance. Si quelquefois le peuple dans ses assemblées générales en prit connaissance, c'est que tout ressortissait à sa puissance suprême, c'est qu'il s'agissait de cas extraordinaires et nouveaux, ou de dispositions particulières et insolites (1); mais il n'en fit jamais un sujet ordinaire et habituel de législation.

Cette indifférence des anciens peuples libres, sur une branche du pouvoir si importante par elle-même, s'explique par la nature de leur revenu public.

Ce revenu composé presqu'entièrement des produits des domaines publics, conquis sur les peuples vaincus, et des tri-

(1) Ainsi, à Athènes, le démagogue fit décréter que le revenu public serait employé au maintien des spectacles destinés au peuple, et fit porter une peine capitale contre quiconque proposerait de révoquer cette loi. Démosthènes, Olinth., 1, 2.

buts imposés aux peuples subjugués, était en quelque sorte propre et particulier à l'état. Les contributions des citoyens en formaient une si petite partie, qu'elles ne pouvaient en changer la nature ni la disposition. Il paraissait donc naturel dans un tel ordre de choses que le revenu de l'état fût à la disposition de son administration, que les citoyens n'y prissent aucune part et ne s'en occupassent que dans des circonstances rares et extraordinaires. On était encore bien éloigné de soupçonner et de prévoir l'importance du revenu public, et son influence sur le sort et la destinée des empires.

Ceux des peuples du moyen âge n'offrent que des notions confuses et incomplètes.

Les peuples du moyen âge, placés dans une situation différente, se conduisirent différemment, et la raison de cette diversité de conduite se trouve encore dans la nature de leur revenu public.

Ces peuples ne connurent qu'un seul moyen de subvenir aux besoins de l'état. Ils en imposèrent le fardeau aux hommes libres. Chacun d'eux était tenu d'un ser-

vice personnel et gratuit pour toutes les affaires publiques. Chacun d'eux était donc intéressé personnellement à connaître et à apprécier l'utilité ou la nécessité des besoins qu'il devait acquitter. Cet intérêt pressant, toujours prochain, et pour ainsi dire actuel, les porta à renvoyer aux assemblées générales de tous les hommes libres la décision de tous les intérêts sociaux. Ces assemblées seules avaient le droit d'imposer des devoirs aux hommes libres, et de les assujettir à des services déterminés.

Lorsque cette forme de gouvernement dégénéra en anarchie féodale, on établit en maxime que nul ne pouvait être gouverné et taxé que de son consentement, et à cette époque où tous les droits furent violés ou méconnus, où tout ce qu'il y a de plus sacré parmi les hommes fut avili et dégradé, cette maxime prédomina et se conserva dans toute sa vigueur. Le suzerain universel, les grands vassaux, les seigneurs particuliers n'osèrent jamais

y porter atteinte, ni l'enfreindre ouvertement. Toutes les infractions qui y furent portées furent déguisées sous des prétextes plus ou moins spécieux, plus ou moins favorables, plus ou moins excusables; mais ces prétextes eux-mêmes déposent de son authenticité et de sa certitude.

A l'époque de la décadence de la féodalité, de la conversion des devoirs féodaux en prestation pécuniaire, lorsque les rois convoquèrent les communes dans les assemblées générales des grands propriétaires pour les engager à supporter une portion des charges de l'état, cette maxime fut de nouveau consacrée; et pendant plusieurs siècles, les tributs particuliers furent demandés et accordés dans les assemblées générales de la nation.

Ce respect des gouvernements pour les droits des peuples, et cette liberté des peuples dans la concession des tributs publics, depuis le renversement de l'em-

pire romain jusqu'au quinzième siècle, méritent d'être remarqués, et présentent peut-être la seule idée consolante dans l'histoire de ces temps d'ignorance, de désordre et de confusion. Si elle est encore bien éloignée des véritables idées d'ordre social qui imposent à chacun le devoir de contribuer aux besoins de la société, dont tous profitent; elle laisse apercevoir le germe des droits individuels et sociaux, dont l'alliance forme le nœud de toutes les sociétés politiques.

Mais ce germe précieux ne put ni se développer, ni pousser des racines profondes, ni se conserver dans le désordre des guerres religieuses, civiles et étrangères; il périt dans les orages de ces temps désastreux, où la force décidait de tout, dictait des lois de sang; et chercher dans leur obscurité, dans leur confusion et dans leur ignorance, les règles primitives et fondamentales de l'ordre public, serait aussi ridicule et aussi dérisoire que de chercher les principes de la législa-

tion civile dans les règles de la discipline militaire, dans les usages des places de guerre ou dans la police des villes assiégées.

Ceux des peuples modernes varient suivant la nature et la forme des gouvernements.

Lorsque les peuples de l'Europe sortirent enfin de cet état de guerre générale, que l'état militaire aperçut les avantages de l'état civil et voulut en jouir, les contributions militaires furent échangées contre des tributs réguliers, et l'on sent bien que dans cette conversion les gouvernements, suivant qu'ils furent forts ou faibles, favorisés ou gênés par les circonstances, ambitieux ou modérés, usurpèrent plus ou moins d'influence sur la législation du revenu public, et tantôt le fixèrent concurremment avec les peuples, et le plus souvent ne connurent et ne voulurent souffrir d'autre limite que celle de leur bon plaisir. Il n'y eut à cet égard, ni règle générale, ni règle fixe, ni règle invariable; tout fut subordonné au caractère du monarque, à la force des évènements, à la situation des peuples.

De là, vient la diversité d'opinion et de conduite des peuples modernes, sur la législation et l'administration du revenu public. Chacun diffère des autres peuples sur quelques points, s'en rapproche sur quelques autres, et a, pour ainsi dire, un régime particulier : à peine peut-on marquer leur analogie ou leur dissemblance par des classifications générales ; à peine peut-on s'en former une idée vague par la considération de leurs principaux caractères.

Les gouvernements absolus, suprêmes régulateurs du revenu public, en déterminent arbitrairement l'étendue, la nature et l'emploi, en disposent selon leur volonté, et n'en sont comptables à personne.

De ce nombre sont la Russie, le Danemarck, la Prusse, le Portugal, l'Espagne et Naples.

Les gouvernements tempérés admettent le concours du peuple ou de ses magistrats, soit dans la fixation, soit

dans l'assiette, soit dans la perception du revenu public.

Dans cette classe, on peut ranger la Suède, l'Autriche, la Bohême, la Hongrie, la Bavière, la Saxe, et la presque totalité des principautés d'Allemagne.

Enfin, les peuples libres qui ont recouvré leurs droits primitifs, et qui jouissent de l'intégrité des droits sociaux, quelles que soient leur constitution et la forme de leur gouvernement, ont considéré le revenu public sous des points de vue différents, et chacun d'eux, d'après son système politique, a attribué la connaissance d'un ou de plusieurs de ces rapports à la législature, ou à l'administration publique.

On compte dans cette cathégorie l'Angleterre, la république Batave, l'Amérique, la France, l'Helvétie et les républiques d'Italie.

Ainsi, les lois, les règles, les usages et les coutumes des peuples anciens et modernes, n'offrent rien de certain et de

positif sur le sujet que nous examinons. Tous varient entr'eux, et ne peuvent servir ni de modèle, ni d'exemple; tous peuvent également servir à appuyer ou à combattre le système qu'on préfère; tous favorisent ou repoussent les prétentions des divers partis; tous peuvent être la source de divisions éternelles et de querelles interminables.

Ne serait-il pas possible de sortir de ce labyrinthe, et de réduire le problème à des termes si simples, qu'il fût impossible aux passions, aux intérêts, à la force même, de le dénaturer, de le compliquer, de l'ensanglanter, et de le rendre insoluble?

Lorsque les lois, les usages et les mœurs des peuples, n'offrent que versatilité sur un point de droit politique, lorsqu'on ne peut pas juger de ce qu'il faut faire par ce qu'on a fait, et qu'on ne peut soumettre l'avenir au passé, il faut bien recourir à la nature des choses, source et principe de toutes les lois, seule règle immuable, seule impérissable, et seule

digne de diriger et de conduire les hommes dans leurs affaires générales et politiques.

La nature des choses attribue à la législation tout ce qui, dans le revenu public, intéresse la propriété privée.

Si donc on consulte attentivement la raison et la nature des choses sur les caractères distinctifs de la législation et de l'administration du revenu public, on reconnaît que le revenu public se lie à deux grandes considérations ; la propriété privée et l'intérêt de l'état. Sous le premier rapport, il est dans les attributions de la législation ; et sous le second, il appartient à l'administration publique.

Entrons dans les détails des motifs qui établissent et déterminent cette séparation importante.

CHAPITRE PREMIER.

De la Législation du Revenu public.

Le revenu public en tant qu'il intéresse la propriété privée, doit être soumis au pouvoir législatif.

Cette proposition est si évidente par elle-même, qu'elle n'a, pour ainsi dire, besoin du secours d'aucune preuve.

Quand le revenu public est assis sur les fortunes particulières, et il n'en existe presque point d'autre dans tous les états modernes, il est une portion de la propriété privée; et comme le surplus de cette propriété, il doit reposer sous la sauvegarde de la loi; car il serait absurde que le gouvernement, qui ne peut sans le concours de la loi dépouiller un particulier d'un pouce de terrain, pût en faire vendre un arpent pour acquitter le revenu public qu'il aurait établi arbitrairement. Cette absurdité est si frappante, qu'il est inutile de s'y arrêter plus long-temps.

C'est donc une loi prise dans la nature des choses, que le pouvoir conservateur des propriétés privées doit prendre connaissance du revenu public dans tout ce qui intéresse les propriétés privées.

Mais jusqu'où s'étend cet intérêt, où

commence et où doit finir l'action du pouvoir conservateur de la propriété privée ?

Il me semble qu'il se réduit à trois points ; la fixation du revenu public ; le choix des contributions qui doivent le composer, et le compte de la dépense ou de l'emploi qui en a été fait.

Ces trois objets remplis, la propriété privée est désintéressée, et ne peut souffrir aucun dommage des autres opérations auxquelles le revenu public doit être nécessairement soumis.

§. Ier.

Formation du Revenu public.

Sa formation. La propriété privée a intérêt à la formation du revenu public, non seulement pour ne pas être réduite au delà de ce qu'exigent les besoins sociaux, mais encore, et surtout, afin que le revenu public soit toujours en proportion avec eux.

Si le revenu public était supérieur aux besoins, elle souffrirait une trop grande réduction, et éprouverait un dommage inutile. S'il leur était inférieur, le dommage que la société en souffrirait retomberait tout entier sur la propriété privée. C'est donc à la puissance législative qu'il appartient de fixer l'étendue du revenu public, et de la proportionner à l'étendue des besoins sociaux.

Ce principe a été universellement consacré dans la constitution de tous les peuples libres. On le trouve dans les constitutions d'Angleterre, d'Amérique, de France, de Batavie, d'Helvétie et d'Italie. Toutes ont unanimement attribué au pouvoir législatif le soin de déterminer l'étendue des besoins sociaux, et par conséquent de fixer le revenu public.

Mais ces constitutions varient entre elles sur l'initiative ou proposition des besoins. Initiative de la plus haute importance, et qui a nécessairement la plus

vaste influence sur la formation du revenu public. La plupart l'attribuent exclusivement au corps des représentants; d'autres, en l'attribuant au corps des représentants, ont ménagé une sorte d'influence au gouvernement : enfin d'autres l'attribuent exclusivement au gouvernement.

Il est facile de s'apercevoir que cette diversité d'opinion sur un point aussi intéressant pour tous les peuples libres est le résultat de la crainte ou de la confiance que les gouvernements leur avaient inspirées dans les temps antérieurs à leur constitution, et que ces sentiments ont seuls entraîné leur détermination.

L'Angleterre, qu'une longue expérience des exactions du pouvoir royal et des abus du pouvoir anarchique d'un corps de représentants sans contre-poids et sans pondération avait suffisamment éclairée sur la nature de ces deux pouvoirs, a confié exclusivement à la cham-

bre des communes l'initiative de tous les besoins publics ; mais par une admirable prévoyance les ministres du roi peuvent être et sont membres de la chambre des communes, de sorte que l'initiative des besoins publics part du gouvernement, quoiqu'elle appartienne exclusivement à la chambre des communes.

Les États-Unis d'Amérique, entraînés par un juste ressentiment contre les abus de leur ancien gouvernement en matière de revenu public, ont attribué au corps législatif seul l'initiative des besoins sociaux, et n'accordent au gouvernement ni concours ni coopération, seulement il a la faculté d'éclairer le corps législatif par un message particulier.

La Batavie et l'Helvétie, placées dans la même situation que l'Amérique, ont dans leur constitution des dispositions à peu près semblables. Elles attribuent au corps des représentants l'initiative des besoins publics et sociaux.

La France qui au moment de sa dernière constitution était vivement frappée des maux qu'entraîne après lui un gouvernement faible, dépendant et subordonné au corps représentatif, a accordé au gouvernement seul l'initiative des besoins publics.

Les républiques d'Italie, influencées par l'exemple de la France, l'ont imitée à cet égard, et ont également accordé au gouvernement seul l'initiative des besoins publics.

Dans cette diversité de conduite de la part des peuples les plus éclairés, qui paraissent avoir voulu ce qui leur a paru le plus utile et le plus avantageux, quelle est celle qui est la plus conforme à la raison, aux véritables intérêts des peuples et à leur prospérité ?

C'est une question dont il faut renvoyer la solution à l'expérience ; sa lumière seule peut répandre la clarté sur la nouvelle mesure introduite dans les modernes constitutions des peuples li-

bres. Il serait aussi présomptueux qu'inconvenant de devancer ses leçons. Les principes n'offriraient encore qu'une théorie impuissante contre des souvenirs fâcheux; et vouloir les faire prédominer sur l'impression des calamités éprouvées serait mal asseoir les fondements de la science.

§. II.

Du choix des contributions destinées à former le revenu public.

Si l'intérêt de la propriété privée recommande une attention particulière sur la prérogative de l'initiative du revenu public, il n'est ni moins pressant, ni moins important sur le choix des contributions qui doivent le composer. Le choix des contributions qui doivent le composer.

La propriété privée peut être aussi fortement compromise par le choix des contributions publiques, que par la formation du revenu public. Si l'une peut être

exagérée, les autres peuvent être ruineuses pour les individus, et funestes à la prospérité générale. L'effet des contributions s'étend si loin dans les pays agricoles, industrieux et commerçants, il influe si promptement sur la propriété qu'il affecte, qu'il importe de chercher avec soin la mesure la plus propre à éloigner les inconvénients, à en éviter les dommages, et à réunir les éléments d'une bonne détermination et d'un bon choix.

La constitution britannique, qui semble avoir bien aperçu l'effet des contributions, soit par rapport aux richesses sociales, soit par rapport au gouvernement, en a confié exclusivement le choix à la chambre des communes, la seule branche du pouvoir législatif qui, dans ce pays, représente le peuple; et cette chambre est si jalouse de cette attribution, qu'elle ne permet pas à la chambre des pairs, de faire le moindre amendement à ses résolutions, ou du moins ces amendements ont besoin de son adhésion.

La chambre n'est cependant pas exempte de l'influence du gouvernement ; mais cette influence n'est qu'utile, et jamais dangereuse, parce qu'elle n'est qu'indirecte, et n'entraîne point nécessairement les résolutions. Le gouvernement ne l'exerce que par ses ministres membres de la chambre des communes, et la chambre peut y résister sans se mettre en hostilité contre le gouvernement. Si les projets du ministre sont rejetés, c'est lui qui succombe et non le gouvernement qui est refusé, et la bonne harmonie entre les pouvoirs n'est ni altérée, ni troublée par ce refus.

Si les projets du ministre sont adoptés par la chambre des communes, ils sont un acte de cette chambre, participent à la popularité dont elle jouit, et ne trouvent ni obstacle, ni opposition, ni mécontentement dans leur exécution. Il est difficile de ne pas sentir tout l'avantage de ce mode de choisir les contributions publiques.

L'Amérique, la Batavie et l'Helvétie, ont réservé au pouvoir législatif le choix des contributions publiques, et n'ont accordé au gouvernement aucune influence sur ce point important; seulement le gouvernement peut indiquer au corps législatif le choix qu'il estime le meilleur; mais ce n'est qu'une indication qui n'oblige point le corps législatif.

Cette méthode est beaucoup moins avantageuse que celle de l'Angleterre; elle a l'inconvénient de rendre le gouvernement étranger à une mesure qu'il peut faire avorter par la manière dont il l'exécute; elle le rend trop passif sur une matière qui l'intéresse de près, puisqu'elle doit fournir des ressources aux besoins de l'état, dont il est le suprême administrateur; elle le dispose à exagérer et à multiplier les obstacles qui s'opposent à son exécution, à les faire échouer, et à hasarder des insinuations fâcheuses sur d'autres mesures moins avantageuses au public, mais plus commodes pour lui,

ou plus convenables à son pouvoir ; elle tend à élever des discussions entre le corps législatif et le gouvernement, discussions toujours funestes au public.

La constitution française et celles des républiques d'Italie, diffèrent de celles des autres peuples libres ; elles ont confié au gouvernement l'initiative du choix des contributions publiques.

Cette disposition extraordinaire, ouvrage des circonstances, effet du ressentiment des maux qu'avait faits à la chose publique la lutte du corps des représentants contre le gouvernement, ne peut être appréciée ni soumise à l'épreuve des principes, ni subordonnée à l'expérience des constitutions des peuples libres. Il faut attendre que le temps en ait consacré les avantages, ou dévoilé les inconvénients ; alors seulement elle pourra faire partie, ou être rejetée du code de la science du revenu public.

Quand le revenu public est fixé dans sa quotité et déterminé dans ses moyens,

il n'intéresse la propriété privée que sur un seul point, sur sa dépense ou son emploi.

§. III.

De la dépense ou de l'emploi du revenu public.

Sa dépense ou son emploi.

Le revenu public se compose d'une partie de la propriété privée. Cette défalcation est plus ou moins grande, selon que la dépense du revenu public est faite avec plus ou moins de fidélité et d'exactitude. Le compte de cette dépense intéresse donc essentiellement la propriété privée.

Les constitutions des peuples libres, il faut en convenir, ont donné jusqu'ici peu d'importance à ces comptes; elles se sont contentées, en général, d'ordonner la publicité des comptes détaillés de la recette et de la dépense du revenu public, sans préciser la forme et le mode d'apurement de ces comptes.

Cette obligation vague a été exécutée partout d'une manière encore plus vague. Chaque administration l'a interprétée à son gré, et l'asi bien interprétée que tous les comptes sont à peu près inintelligibles ; et que chez aucun peuple, ils n'ont jamais été liquidés et apurés.

Dans quelques circonstances extraordinaires, la chambre des communes d'Angleterre, et le corps législatif de la Batavie, ont nommé des commissions pour l'examen de ces comptes; mais les travaux de ces commissions, quoique préparés et rédigés avec le plus grand soin, ne présentent que des résultats vagues, incertains et problématiques, et ne font connaître avec précision, ni la recette générale, ni le produit particulier de chaque contribution, ni si tout le produit a été employé, ni si l'emploi a été tel qu'il avait été ordonné. A peine offrent-ils quelques notions imparfaites sur chacun de ces objets.

Mais tout imparfaits qu'ont été ces tra-

vaux, ils servent encore à démontrer la nécessité de régulariser cette partie importante du revenu public. L'apurement des comptes de 1784 à 1793, effectué par le rapport de la commission de la chambre des communes d'Angleterre, fit rentrer 800,000 liv. sterl. (environ 18,400,000 francs), donna lieu à des économies considérables dans la perception et l'administration du revenu public, et provoqua un acte du parlement pour garantir une comptabilité exacte à l'avenir (1).

L'Angleterre est jusqu'ici le seul peuple qui se soit occupé utilement de la comptabilité.

Les deux premières constitutions de la France libre, frappées sans doute de l'inconvénient et du danger de confier au gouvernement la disponibilité du revenu public, de la difficulté de lui ôter les moyens d'éluder l'affectation des diverses parties de ce revenu, d'en détourner la

(1) Beeck et Sinclair.

destination et de l'employer comme bon lui semblerait, et de l'impossibilité d'acquérir assez promptement des preuves suffisantes de ces abus de pouvoir, pour en prévenir le danger et en faire punir les agents, avaient pris des mesures particulières pour soustraire le revenu public à la direction du gouvernement, et lui en avaient rendu la comptabilité tout à fait étrangère.

Elles avaient créé une trésorerie nationale chargée de recevoir la totalité du revenu public et de ne payer que les besoins de l'état spécialement affectés sur ce revenu par une loi expresse. Cette trésorerie était soumise à la surveillance journalière du corps législatif, devait présenter ses comptes chaque année et les faire apurer par la comptabilité nationale.

La nécessité de veiller à la fidélité de l'emploi des deniers publics, conformément à leur destination, et de fonder un crédit public, si nécessaire, si avantageux

à des peuples qui vivent sous les lois d'un système commercial, pouvait justifier jusqu'à un certain point cette mesure qui n'est pas nouvelle, et qui a été tentée plusieurs fois en France et en Angleterre, mais toujours sans succès. La liberté publique et le crédit national semblaient en devoir tirer de grands avantages et y trouver une sécurité inappréciable.

Mais la défiance que cette mesure annonçait était offensante pour le gouvernement. L'inconvenance de le soumettre au contrôle et même à la résistance d'une institution inférieure, et en quelque sorte excentrique, la nécessité d'éviter dans une machine politique le frottement des rouages qui nuit toujours à sa marche quand elle ne l'arrête pas, tous ces inconvénients démontrés par l'expérience, ont, sans doute, motivé le changement effectué par la constitution de l'an 8, et paraissent devoir le justifier.

Quoique ce changement puisse entraîner de grands abus, ils ne peuvent, à

mon avis, entrer en aucune comparaison avec le danger de paralyser legouvernement, et de le laisser faible, sans moyens, à la merci de la bonne ou mauvaise volonté d'une trésorerie indépendante, et, comme tous les corps politiques, jalouse de son autorité. Il y a dans cette partie de l'administration, comme dans toutes les autres, un certain arbitraire qu'il faut confier à une autorité quelconque, et il me semble qu'il y a encore moins de danger de s'en remettre au gouvernement, que de courir après une régularisation à peu près impossible ou sujette à des inconvénients funestes.

Il est d'ailleurs possible de circonscrire et de limiter en quelque sorte tous les abus en cette partie, par la responsabilité et par une comptabilité positive et bien déterminée.

Il me semble que si la responsabilité des agents du gouvernement était bien précisée, assujettie à des formes simples et faciles, et à un modecertain et rapide;

si d'un autre côté la comptabilité était réglée dans la forme, dans l'époque de sa présentation et de son apurement, si chaque année le corps législatif nommait une commission pour en sanctionner la liquidation, le revenu public serait respecté et sa destination fidèlement suivie, les propriétés privées ne souffriraient que la réduction nécessaire pour les besoins sociaux, et elles en retrouveraient le prix avec usure dans les avantages inappréciables de l'ordre public.

Ainsi la législation du revenu public doit se restreindre aux points dans lesquels ce revenu intéresse la propriété privée, et cet intérêt est pleinement satisfait, quand la loi a fixé le revenu public, choisi les contributions qui doivent le composer, reçu et apuré le compte de la dépense qui en a été fait.

Ces divers objets remplis, le revenu public se présente sous de nouveaux rapports, et mérite encore une attention particulière : devenu propriété de l'état,

il entre sous la direction spéciale de son administration, et semble ne devoir dépendre que de cette seule autorité. Il y a cependant à cet égard des exceptions et des restrictions qu'il importe de préciser et de fixer d'une manière positive.

CHAPITRE II.

De l'Administration du Revenu public.

Quand les contributions destinées à composer le revenu public ont été établies par la loi, il reste à les répartir sur les personnes ou sur les choses suivant leur nature, à les percevoir, à en faire l'emploi ou la dépense, et à régler le compte de la perception et de la dépense.

La nature des choses place dans le domaine de l'administration tout ce qui, dans le revenu public, intéresse la conservation de l'état; savoir :
L'assiette,
La répartition,
La perception,
Et la dépense.

Dans tous les pays libres la perception, la dépense, et le compte de l'une et de l'autre, sont des opérations purement administratives et uniformément confiées à l'administration. Il n'y a sur ce point ni controverse, ni diversité d'opinion.

Il n'en est pas de même de l'assiette et de la répartition des contributions publiques.

Difficultés par rapport à l'assiette ou répartition.

Certains peuples en confient le soin au gouvernement, et de ce nombre sont l'Angleterre, l'Amérique et la Batavie; mais cette attribution se réduit à fort peu de chose, parce que la loi ayant réglé la part contributive de chaque individu, l'assiette et la répartition sont en quelque sorte mécaniques, et peuvent être confiées sans risque à l'administration.

Mais en France, en Italie, où la nature des contributions ne permet pas au législateur derégler la part de chaque contribuable, parce que cette part est inconnue, et ne peut être déterminée que d'après certaines opérations, on a excepté l'assiette et la répartition, des attributions du gouvernement, et la constitution les a réservées au corps législatif.

Ainsi les corps législatifs de la France et de l'Italie font la première répartition entre les grandes divisions territoriales.

Lorsque cette première division est faite entre les départements, le conseil général de chaque département subdivise sa part afférente entre chaque arrondissement, ensuite le conseil d'arrondissement subdivise à son tour sa quote-part entre les municipalités, et enfin le maire de chaque municipalité avec des commissaires nommés par le conseil municipal, répartit la portion de la commune entre chaque contribuable.

Ces diverses opérations offrent une singularité bien remarquable dans la diversité des pouvoirs auxquels elles sont attribuées. La répartition entre les départements est l'ouvrage du pouvoir législatif, et les répartitions subséquentes sont confiées au pouvoir administratif. L'opération est cependant la même dans tous les degrés, et si la loi doit garantir aux départements l'égalité de répartition, les arrondissements, les communes et les contribuables ont droit à la même garantie. On y parviendrait faci-

lement, et l'on rétablirait l'uniformité dans cette partie importante de l'administration, si la répartition était, comme en Angleterre, soumise à des règles positives et stables.

Après la révolution de 1688, chaque propriétaire de terre fut admis à faire la déclaration du produit de sa propriété. Cette déclaration ne fut ni exacte ni véridique. Chaque déclarant, d'après son attachement ou son opposition au nouveau gouvernement, fit une déclaration plus ou moins fidèle, qui, malgré son peu de fidélité, a été suivie depuis dans l'assiette de toutes les contributions foncières, et il n'en est résulté de grands désavantages, ni pour l'état, ni pour les particuliers. Seulement on a eu l'attention de modérer la contribution, et cette modération l'a rendue légère, même pour les plus surchargés. Si quelques-uns ou même un grand nombre de contribuables sont favorisés, les autres ne souffrent point de cette faveur, et n'é-

prouvent d'autre dommage que de ne pas la partager.

Il est même résulté de la modération dans cette partie des contributions des avantages infinis pour l'état. Elle a favorisé l'agriculture, facilité son amélioration et son perfectionnement, et assuré sa supériorité sur celle des autres peuples de l'Europe.

Ce n'est pas ici le moment de faire sentir tous les avantages économiques et politiques qui résultent de la modicité des contributions foncières, ce serait anticiper et renverser l'ordre que nous nous sommes prescrit. Il me suffit de remarquer qu'indépendamment des encouragements que l'agriculture en a reçus, le peuple anglais lui doit encore l'inappréciable avantage de l'avoir soustrait à l'arbitraire de l'assiette des contributions, et d'avoir limité sur ce point important les attributions du gouvernement.

On ne peut se former une idée plus exacte de l'étendue de cet avantage que

par le tableau fidèle de ce qui se passe chaque année en France dans l'assiette des contributions foncières.

Cette opération varie tous les ans, et il n'y a peut-être pas d'exemple que la même propriété ait été imposée deux années de suite à la même somme. Les changements sont quelquefois si grands qu'on a vu des cotes augmenter d'une année à l'autre de 40 à 60 pour 100 (1).

Qu'on juge du désespoir dans lequel ces augmentations imprévues et inopinées jettent les malheureux contribuables, des peines qu'ils se donnent pour connaître les motifs de cette augmentation, des sollicitations qu'il faut faire pour en obtenir la réformation, de la perte de temps, des sacrifices et des chagrins qui en sont la suite inévitable. Que de haines elles allument dans le cœur des citoyens contre les répartiteurs; combien elles altèrent l'affection des

(1) Cela m'est arrivé personnellement dans le département de Seine et Oise en l'an 10.

peuples pour le gouvernement, quel obstacle elles opposent à l'ordre public et à la tranquillité générale !

Pourquoi dans une telle position ne pas prendre pour base de l'assiette des contributions, les déclarations faites en 1791 par chaque propriétaire lors de l'établissement de la contribution foncière ? Ces déclarations faites dans un temps où les esprits étaient mus, sinon par un sentiment désintéressé, du moins par de bonnes dispositions, sont aussi exactes qu'on peut le désirer dans ces sortes de matières. Il serait donc possible et même convenable d'adopter ces premières bases pour règle de répartition de la contribution foncière, et d'établir cette contribution au marc le franc de ces déclarations. Je sais qu'elles offriraient des inégalités entre les contribuables ; mais ces inégalités n'existent-elles pas aujourd'hui ? et ne sont-elles pas encore plus fâcheuses par le ressen-

timent et l'irritation qu'elles excitent chaque année? Je sais encore que la contribution foncière, calquée sur cette base, n'offrirait plus les mêmes produits; mais le déficit, quel qu'il fût, serait facilement rempli par des contributions moins fâcheuses pour les contribuables, et surtout moins nuisibles à la prospérité publique, et la France rentrerait, par cette mesure salutaire, dans l'ordre d'une bonne administration en matière de revenu public. Les peuples ne seraient plus tourmentés chaque année de la crainte d'une augmentation arbitraire dans leurs contributions foncières. Ils n'auraient plus ni terreurs ni vexations à redouter; ils n'obéiraient qu'à la loi, et cette obéissance serait pour eux douce et facile, parce qu'elle serait générale et commune à tous. Il en résulterait encore cet autre avantage pour l'état; la suppression de la répartition annuelle de la contribution foncière opèrerait une

économie de trois millions par an, économie importante, et qui ne doit pas être négligée. Tout concourt donc à recommander la mesure que nous venons d'indiquer, et tout nous porte à croire que, lorsqu'on l'aura examinée de près, elle soutiendra et justifiera l'opinion que nous en avons conçue.

Tels sont les résultats de la science du revenu public sur sa législation et son administration; résultats bien imparfaits sans doute, mais dont il est facile de prévoir l'amélioration en précisant bien les attributions réciproques du législateur et de l'administrateur, en les séparant exactement, en attribuant au législateur tout ce qui intéresse la propriété privée, et à l'administrateur tout ce qui concerne l'intérêt de l'état, et en leur assurant une indépendance absolue sans laquelle l'ordre est impossible, la liberté une chimère, la propriété une illusion, et la prospérité publique un fantôme toujours présent et toujours fugitif.

Cette première partie de la science qui trace une ligne de démarcation entre les gouvernements libres et absolus ainsi précisée, les autres parties deviennent d'un intérêt général, et méritent une égale attention de la part de tous les peuples, parce qu'elles tendent à établir les principes généraux, à balancer la bonté des divers systèmes, à fixer les meilleures méthodes, et à rendre le revenu public le moins onéreux pour les peuples et le plus avantageux aux gouvernements.

LIVRE DEUXIÈME.

DES DÉPENSES PUBLIQUES.

CHAPITRE Ier.

En quoi consistent les Dépenses publiques.

LES dépenses publiques se composent de tout ce que coûtent la défense extérieure d'un état, le maintien de l'ordre et de la paix publique au-dedans, l'entretien et la conservation des propriétés publiques et nationales, le développement et le perfectionnement des facultés sociales et individuelles, l'assiette, la perception, l'emploi et la comptabilité du revenu public.

En quoi consistent les dépenses publiques.

Ne doivent point excéder les facultés du corps social.

Ces dépenses, malgré leur importance et la faveur de leur destination, doivent toujours être proportionnées aux facultés du corps social. Quand cette proportion n'est pas gardée, l'individu est opprimé, l'état s'épuise et marche rapidement à sa ruine.

Mais que doit-on entendre par les facultés du corps social?

Consistent-elles dans l'universalité des hommes, et des choses sur lesquelles le corps politique étend son empire?

Les peuples de l'antiquité le pensaient ainsi. L'amour de la patrie, ce sentiment sublime qu'ils portaient jusqu'à l'enthousiasme, prévenait tous les besoins de l'état, ne mettait aucunes bornes aux sacrifices que sa conservation exigeait, et confondait toujours l'intérêt individuel avec l'intérêt public (1).

---

(1) L'an 510 de Rome, le trésor épuisé ne pouvait plus suffire aux dépenses de la première guerre punique. Coruncanius mourant demanda l'assemblée des comices, s'y fit porter, et par ses discours, détermina les citoyens

En est-il de même des peuples modernes? éprouvent-ils le même sentiment pour la patrie, et s'imposeraient-ils spontanément les mêmes devoirs envers elle?

Différence essentielle entre les facultés sociales des peuples anciens et celles des peuples modernes.

L'histoire moderne est remplie de traits de courage, d'héroïsme, de dévouement individuel à l'honneur et à la gloire. Toutes les guerres de révolution, et surtout celles de la révolution française, en offrent de rares et d'éclatants exemples,

---

à pourvoir à toutes les dépenses que les circonstances exigeaient.

Après la bataille de Cannes, les citoyens portèrent leur argent au trésor public.

Dix ans après, le trésor était épuisé; les particuliers murmuraient et prétendaient que tout nouvel impôt les écraserait entièrement. Levinus, consul, représenta l'étendue des besoins, et ajouta : « Le sénat ne rendra point » de décret; chaque citoyen suivra le mouvement de » son cœur, et jugera de ce qui lui est le plus cher, de » quelques pièces de vaisselle ou du salut de la première » ville du monde. » Le lendemain tout l'or fut chez les questeurs; les femmes se dépouillèrent de leurs ornements; les pères de famille substituèrent aux salières d'argent celles d'argile; et les enfants apportèrent les marques distinctives de leur première jeunesse.

et sur ce point nous pouvons soutenir le parallèle avec les anciens.

Mais leur dévouement général, universel dans les grandes crises nationales, il le faut avouer, n'est point le partage des peuples modernes, et il serait au moins imprudent de confondre les facultés et les ressources des corps politiques modernes, avec les facultés et les ressources des individus.

Des écrivains célèbres, étonnés de ce contraste frappant entre l'esprit et les mœurs des peuples anciens et modernes, ont cru en apercevoir la cause dans la différence de leur législation, de leurs institutions, de leur éducation et de leurs habitudes privées, domestiques et publiques, et n'ont pas hésité à accorder la prééminence aux peuples anciens sur les modernes.

Mais n'y a-t-il pas dans cette préférence un peu de prévention pour ce qui est loin de nous, et beaucoup de défaveur pour ce qui en est trop près? Dans la

comparaison du siècle présent avec les siècles passés, le philosophe lui-même n'est pas toujours exempt de passion ; il se laisse facilement entraîner à l'exagération des vertus qu'il loue, et des vices qu'il blâme, et souvent il accuse son siècle d'avoir dégénéré, par la seule raison qu'il ne ressemble pas aux siècles qui l'ont précédé. N'y aurait-il pas plus de vérité et de philosophie à convenir que tous les siècles ont eu leurs vertus et leurs vices, inhérents à leur système social, et qu'il est presqu'impossible de les comparer entr'eux, et de les juger avec équité.

Les anciens étaient les uns à l'égard des autres dans un état d'hostilité permanente ; sans communication entr'eux, ils se regardaient et se traitaient en ennemis (1). La guerre ne finissait jamais par une paix fondée sur la balance et la ga-

(1) Dans la langue latine, le mot *hostis* servait indifféremment à désigner un étranger ou un ennemi. Cic., *de Officiis*, *lib.* 2.

rantie des droits et des intérêts réciproques. L'asservissement du vaincu, la spoliation de ses richesses mobiles, la conquête de son territoire, étaient les conditions ordinaires de la paix et les seuls moyens de l'affermir.

Les Romains, dont on a tant vanté la modération et la justice, ne mirent que de légères modifications à ces coupables excès, et ces modifications elles-mêmes ne leur furent dictées par aucun sentiment d'humanité ou d'équité naturelle, mais par une politique profonde et intéressée. S'ils accordèrent aux villes du Latium les droits de cité, s'ils reçurent dans leur alliance les autres villes d'Italie, c'est qu'ils trouvaient dans cette incorporation, dans cette alliance, les moyens d'augmenter leurs forces militaires, de s'attacher des peuples voisins qui pouvaient les inquiéter pendant qu'ils portaient leurs armes au loin, et dont le ressentiment, mettant à profit toutes les circonstances, pouvait les arrêter dans le

cours de leurs victoires, ou rendre leur défaite dangereuse et fatale.

Mais les peuples incorporés ou alliés, quel avantage recueillaient-ils de cette politique ambitieuse? ils perdaient leur indépendance, cessaient d'exister en corps de nation, et vivaient en quelque sorte sous la dépendance politique du peuple Romain. Leurs droits individuels et privés, quoique toujours régis par l'autorité de leurs lois et de leurs magistrats, n'étaient ni bien garantis, ni bien assurés, et l'associé ou l'allié de Rome, s'il avait eu à se plaindre d'un Romain, n'eût pas été sûr d'obtenir une exacte justice. Le droit du plus fort, dont la férocité est si bien caractérisée par cet adage *vae victis*, était chez les Romains, comme chez tous les peuples dominateurs, le droit universel, le droit par excellence.

Dans ce système de politique, la sûreté, la liberté, la propriété, l'existence de l'individu, étaient étroitement liées à l'indépendance, à la puissance, à la pros-

Les facultés sociales des peuples de l'antiquité embrassaient l'universalité des hommes et des choses,

sur lesquels les sociétés policées étendent leur empire.

périté du corps social ; chacun participait nécessairement à tous les évènements qui pouvaient intéresser la patrie. Il y avait, entr'elle et chaque citoyen, une communauté entière de biens et de maux, de richesses et de misère, de gloire et d'avilissement. Combattre pour la patrie, lui consacrer sa fortune, sa vie, se dévouer pour elle, c'était combattre pour soi, se dévouer à sa propre conservation, défendre son intérêt privé. Si la patrie avait subi le joug du vainqueur, à quoi auraient servi des richesses dont le vainqueur se serait emparé, des propriétés qu'il aurait envahies, ou qu'il aurait imposées arbitrairement, une vie dont il aurait disposé à son gré, et selon son bon plaisir ? L'intérêt de chacun était donc essentiellement lié à l'intérêt de tous ; et quand la fortune et le péril sont communs, personne ne calcule ni ce qu'il fait, ni ce qu'il donne pour le succès général ; il sacrifie tout parce qu'il a besoin de tout conserver. L'image de la patrie

menacée se confond en lui, avec l'image de la servitude ou de la mort; et dans cette redoutable perpective, son salut lui commande de se dévouer pour tous.

Faut-il s'étonner si dans un tel ordre de chose l'amour de la patrie, basé sur l'intérêt individuel, développé par une éducation forte et énergique, exalté par des institutions civiles et religieuses, honoré, loué, récompensé par tout ce qui pouvait flatter et séduire, enflammait l'imagination, excitait l'enthousiasme, et créait des prodiges d'héroïsme et de dévouement à la patrie.

Sparte, Athènes, Rome, étaient des lieux consacrés qui concentraient toutes les affections, toutes les passions, tous les intérêts, que la pensée environnait de tous les prestiges de prééminence, de puissance et de gloire, dont la splendeur rejaillissait sur chaque citoyen, et dont on ne pouvait concevoir l'asservissement et la ruine que par la mort et la destruction de tous.

Cet esprit général de guerre permanente, de conquête et de domination, imprimait à tous les citoyens un ardent amour pour la patrie, développait tous les sentimens énergiques, et conduisait à cet héroïsme gigantesque qui en impose tant à l'imagination, et dont le caractère si peu connu, et non encore défini, fait de l'état social un état militaire, de la patrie un camp, et de tous les citoyens une armée.

Mais ces qualités éminentes du système social des peuples de l'antiquité, et communes en quelque sorte à tout système militaire, par combien de vices n'étaient-elles pas effacées? que de malheurs n'entraînaient-elles pas avec elles? que de calamités ne faisaient-elles pas éprouver à l'humanité? elles fomentaient les alarmes et les dangers, s'alimentaient de troubles, de désordres, de ruines et de destruction, et après avoir détruit, renversé tout ce qui s'opposait à leur marche ambitieuse, finissaient par se détruire

elles-mêmes (1). Les Romains qui les portèrent au plus haut période où elles puissent parvenir, ne purent cependant échapper à leur funeste influence. Après avoir donné au système militaire toute la perfection possible, ils en furent les tristes et malheureuses victimes. Ce peuple, célèbre par les armes et par toutes les vertus dont elles se glorifient, perdit successivement sa liberté, ses richesses, sa gloire et sa puissance, et tomba sous le joug des Barbares. Son asservissement plongea l'univers dans l'ignorance et la barbarie, et ramena le genre humain aux premiers âges de la civilisation; déplorables, mais inévitables effets des vertus particulières au système militaire.

Le système social des peuples modernes se compose d'autres élémens, est

(1) La violence de cette passion (l'ambition) ne connaît point le repos; c'est un feu dévorant qui ne peut exister sans consumer : il faut tôt ou tard qu'il détruise ses propres foyers. Ord. nat. et essent. des Soc. polit., pag. 476.

réglé par d'autres principes et marche à un but différent.

Les peuples modernes reconnaissent leur indépendance mutuelle, quoiqu'ils ne la respectent pas toujours, les atteintes qui y sont portées éveillent l'attention générale, souvent excitent des réclamations efficaces, et exposent toujours l'usurpateur au ressentiment des puissances dont son ambition compromet ou menace la sûreté. L'opinion publique, dominateur suprême de tous les peuples éclairés, s'attache à ses pas, lui ravit l'estime de son siècle, et livre sa mémoire au mépris et à l'indignation de la postérité.

Quand le succès couronne l'audace, le conquérant n'appesantit son joug, ni sur les personnes ni sur les propriétés privées. Il assimile le peuple conquis au peuple conquérant, et les confond presque toujours l'un avec l'autre.

Si le nouveau joug paraît trop pesant au peuple conquis, chaque individu le secoue, et transporte sa personne et ses

biens sous une domination plus juste ou plus modérée, et plus conforme à ses principes, à ses opinions et à ses mœurs.

Cette faculté d'émigrer, c'est-à-dire de fuir les gouvernements oppresseurs, devenue commune à tous les peuples modernes, malgré les réclamations et les résistances de tous les mauvais gouvernements, est aujourd'hui un droit général et, pour ainsi dire, universellement respecté.

Presque tous les états accordent à l'étranger la même protection qu'à l'indigène, et lorsque la législation encore empreinte des préventions des peuples anciens contre les étrangers, les traite peu favorablement dans la disposition et la transmission de leurs biens, par une contradiction qui n'est que trop ordinaire entre les mœurs et les lois, mille moyens s'offrent à l'étranger pour le soustraire à l'action des lois, le faire jouir de tous les bienfaits de l'hospitalité, et souvent même le faire participer à tous les droits de cité.

Cet accueil fait à l'étranger par tous les peuples éclairés, n'est pas un bienfait désintéressé que la générosité seule avoue. Il offre à tous les peuples une source de richesses et d'avantages qu'il leur importe de ménager et de conserver avec soin. L'étranger par ses consommations augmente la masse du travail et des produits du pays dans lequel il fait sa résidence ; les tributs qu'il paie à l'état diminuent le fardeau des autres citoyens et concourent à la fois à l'accroissement du revenu public et des ressources générales. S'il vit de ses revenus, il porte avec lui les richesses qui le font vivre et multiplie les capitaux, ce mobile universel de la richesse et de la puissance. S'il vit de son industrie, il féconde et souvent crée l'industrie nationale ; s'il vit de son travail, il diminue le prix de la main-d'œuvre et met en valeur des richesses que l'aisance négligeait ou ne savait pas mettre à profit.

C'est donc avec raison et par une sage

combinaison que les peuples modernes ont bravé les préjugés des anciens contre les étrangers, ont laissé tomber en désuétude leurs lois inhospitalières, et adopté des mesures plus utiles et plus conformes à la morale et à l'humanité. Puisse cette doctrine se propager, s'étendre et franchir tous les obstacles que la tyrannie ou l'ignorance lui oppose encore! Que l'homme, désormais protégé par les lois de tous les pays et de toutes les nations, n'ait à redouter que ses vices et ses crimes! Puissent enfin tous les empires être également la patrie du genre humain!

Cette faculté d'échapper aux conquérants et aux mauvaises administrations, qui est en quelque sorte inhérente à l'existence politique des peuples modernes, s'étend à leurs richesses et à leurs capitaux. Ils peuvent les transporter partout où bon leur semble, partout où leur circulation n'éprouve aucun obstacle, partout où de bonnes lois et une administration sage leur offrent une garantie sûre,

partout où l'activité et l'industrie nationale leur assurent le meilleur emploi.

Cette circulation générale des hommes et des choses, reçoit encore une nouvelle activité de nos besoins, de nos mœurs, et, pour ainsi dire, du mode de notre existence sociale.

Le lieu qui nous vit naître est rarement celui où nous sommes élevés, et le pays où nous jetons les fondements de notre existence n'est le plus souvent ni celui de notre naissance, ni celui de notre éducation.

Le souvenir des jeux de l'enfance, des passions de la jeunesse, les projets et les illusions de l'âge mûr, sont épars sur différents points, et s'effacent mutuellement. Les liens de famille, de voisinage, d'habitude, d'amitié, se relâchent par l'éloignement, par leur diversité, par la multitude des sensations fugitives qui leur succèdent et les remplacent.

Nous avons un pays, nous sommes des individus rapprochés, attachés plus ou

moins aux lois sous lesquelles nous vivons, suivant que ces lois sont plus ou moins appropriées à nos intérêts, à nos vues, à nos mœurs, et contribuent davantage à notre bien être; mais nous ne formons pas un tout indivisible, cohérent dans toutes ses parties, et affermi par un intérêt général et commun.

Cette faculté de communication entre les peuples modernes, cette circulation générale des richesses, cette dispersion des intérêts individuels sur tous les points du globe, la vaste étendue des empires qui, en se prolongeant dans toutes les parties du monde, rendent les citoyens étrangers les uns aux autres, toutes ces causes affaiblissent nécessairement l'attachement à la patrie, le subordonnent à des calculs intéressés, et le réduisent à un sentiment vague et confus, sans force, sans énergie, sans enthousiasme, comme sans illusion.

Le pacte social des peuples modernes n'est pas comme celui des anciens, une

société de corps et de biens à perte et à profit, ou comme l'a dit J. J. Rousseau, *l'aliénation totale de chaque associé avec tous ses droits à toute la communauté*. C'est une simple confédération à frais communs pour défendre, assurer, étendre, et perfectionner la jouissance des facultés individuelles.

Cette confédération est essentiellement défensive, pacifique et civile, et contraste absolument avec le pacte social des peuples anciens naturellement hostile, offensif et conquérant... L'un était entièrement militaire, et l'autre est purement commercial.

Combien donc s'égarent les politiques, les moralistes, les législateurs et les écrivains modernes, quand ils s'efforcent de reproduire parmi nous cet amour des peuples anciens pour la patrie, quand ils nous proposent leurs vertus publiques, domestiques et privées pour modèle, leur conduite et leurs mœurs pour règle, quand ils nous reprochent de ne pouvoir

pas nous enorgueillir de ces actes éclatants de grandeur, de gloire et de puissance, si funestes au monde, et si nuisibles à l'espèce humaine.

Ah! s'ils veulent faire de nous des Spartiates, des Athéniens et des Romains, qu'ils nous isolent dans des cités peu nombreuses, dans un territoire circonscrit et peu étendu, qu'ils allument une guerre inextinguible entre ces misérables cités, qu'ils inspirent à chacune la passion trop naturelle d'asservir sa rivale dans la crainte d'en être asservie; alors nous verrons revivre dans tout leur éclat les vertus qu'ils admirent; alors le monde sera encore une fois en proie aux dévastations, et l'univers retombera sous le joug de quelques familles qui s'égorgeront pour usurper la puissance, jusqu'à ce qu'elles reçoivent la loi d'un Empereur qui fera tout trembler sous son glaive, et succombera lui-même sous le sabre de ses cohortes.

Ne serait-il pas plus sage et plus

utile de laisser aux anciens leur système militaire, et de nous pénétrer des avantages du système civil et commercial qui lie tous les peuples, civilise tous les hommes, et les unit par le sentiment de leur utilité mutuelle et réciproque? Loin de nous l'éclat des vertus guerrières, de la puissance des armes, de la grandeur des conquêtes! Elles ne peuvent s'allier avec les vertus sociales et pacifiques du système commercial; elles ne conviennent pas à nos mœurs, à notre esprit, à nos besoins.

Vainement les gouvernements modernes s'efforcent de faire marcher de front et même d'associer le système militaire au système commercial; la nature des choses résiste à leurs efforts, et cette lutte impuissante tiraille, fatigue, épuise inutilement le corps social. Les hommes qu'ils entraînent sous les drapeaux soupirent après les arts paisibles qu'ils ont quittés. Quelque gloire que les armées de la révolution française aient

acquise, quelqu'illusion qu'ait dû produire sur les soldats la fortune prodigieuse des chefs, quelque séduction qu'exerce sur les esprits l'espoir du commandement, la paix aurait licencié l'armée française tout entière, et ces guerriers, couverts de lauriers, auraient repris avec ivresse les honorables et utiles instruments des arts, si leurs services avaient cessé d'être utiles à la patrie. Les hasards et les chances de la guerre ne pourront jamais offrir de perspective comparable à celle qui se présente à l'homme laborieux dans tous les pays où le travail obtient le salaire qui lui est dû. L'espoir de vivre libre et indépendant par son travail, d'être époux et père, et de parcourir une carrière paisible au sein de sa famille, ruinera insensiblement toutes les armées, et assure au système commercial une supériorité irrésistible sur le système militaire.

La paix générale, le progrès des arts, l'accroissement des richesses, l'avance-

ment de la civilisation, le bonheur des individus, l'amélioration de l'espèce humaine, voilà le but auquel il faut tendre, la tâche que doivent se proposer tous les principes, toutes les doctrines, tous les préceptes, toutes les législations; hors de là il n'y a qu'erreur et qu'abus, que désolation et calamité.

Si donc l'exemple des peuples anciens, si leur dévouement à la patrie, si la consécration de toutes leurs facultés à son service ne sont et ne peuvent pas être la règle des peuples modernes, si les facultés individuelles ne peuvent être considérées comme les facultés propres du corps social, ni être mis à sa disposition, quelle est la portion de ces facultés dont le corps politique peut disposer dans l'état civil et commercial où nous vivons?

CHAPITRE II.

Les Facultés des Corps politiques modernes consistent dans l'excédent du produit général sur les consommations individuelles.

La nature, l'étendue et les limites des facultés sociales ou du revenu public n'ont point encore été précisées ni déterminées. Montesquieu est, de tous les publicistes, le seul qui ait hasardé quelques réflexions sur ce sujet important.

Les facultés sociales des peuples modernes sont restreintes à l'excédent du produit général sur les consommations individuelles.

« Pour bien fixer les revenus (pu-
» blics), dit-il, il faut avoir égard aux
» nécessités de l'état et aux nécessités
» des citoyens..... Il n'y a rien que la
» sagesse et la prudence doivent plus ré-
» gler que cette portion qu'on ôte et
» cette portion qu'on laisse au sujet....
» Ce n'est point à ce que le peuple peut
» donner qu'il faut mesurer le revenu

» public, mais à ce qu'il doit donner : si
» on le mesure à ce qu'il peut donner, il
» faut que ce soit à ce qu'il peut toujours
» donner. »

Ces considérations renferment des préceptes pleins de sagesse, de justice et d'humanité, qui ne doivent pas être négligés dans la conduite et le gouvernement des empires; mais il existe des principes plus absolus, des règles plus obligatoires, des devoirs plus impérieux que l'on ne peut méconnaître ni violer impunément.

Les facultés sociales se composent presque entièrement d'une portion des facultés individuelles. Cette portion a ses limites naturelles et nécessaires dans les besoins individuels. La subsistance de l'individu marche avant la subsistance du corps politique, et l'ordre public ne peut pas exister, ou du moins ne peut pas subsister long-temps, quand les besoins des individus sont compromis ou menacés par les besoins du corps so-

cial. Leur opposition est un signe de détresse, bientôt suivi d'une lutte fâcheuse dans laquelle le gouvernement est renversé, ou s'il triomphe, la population diminue, l'état tombe en décadence et périt.

Lors même que les besoins du corps social n'attaquent pas les besoins individuels, et que les produits nationaux suffisent aux uns et aux autres, le corps social est dans un état précaire et à la merci de tous les évènements fâcheux, qui, en augmentant ses besoins, rendent ses facultés insuffisantes, et compromettent son existence.

Cet excédent n'est pas même disponible en totalité.

Le corps social ne prospère et ne fleurit que lorsqu'il n'absorbe pas la totalité de la portion qui excède les besoins individuels. Alors l'excédent des produits non consommés forme une réserve utile qui tourne en accumulation, et devient la source de l'aisance individuelle, le fondement de la prospérité générale, de la puissance et de la splendeur de l'état.

Les facultés sociales dans l'état actuel de la civilisation consistent donc dans l'excédent du produit général sur les consommations des individus, et les corps politiques ne se conservent, ne prospèrent et ne fleurissent qu'autant qu'ils n'absorbent pas la totalité de cet excédent.

Difficulté de détermi-ner la partie disponible de cet excédent.

Mais comment et par quels moyens s'assurer de la proportion qui existe entre les facultés sociales et les besoins des corps politiques.

Les anciens avaient des moyens sûrs et faciles de la connaître; ils se rendaient compte de leur situation, les uns tous les ans, d'autres de trois en trois ans, d'autres de quatre en quatre ans, et d'autres de cinq en cinq ans (1). Les dénombremens de leur population, de leurs richesses et de leurs ressources leur faisaient connaître avec certitude ce qu'ils devaient craindre ou espérer, ce

(1) Aristot., lib. 5, chap. 8, Politiq.

qu'ils pouvaient oser ou ce qu'il fallait éviter ; en un mot l'état de leur force ou de leur faiblesse, de leur puissance ou de leur décadence.

Lorsqu'ils s'apercevaient par leurs dénombrements que la population excédait le nombre des individus que l'état pouvait entretenir, ils formaient des colonies qui étaient autant de points d'appui et de force pour la mère-patrie. Si au contraire la population était inférieure à ce qu'elle devait être pour que l'état fût dans sa force et dans sa prospérité, on accordait l'indigénat aux étrangers ; quelquefois même on accorda la liberté aux esclaves (1).

Rome surtout tira un grand parti de ses dénombrements, qui furent institués par Servius Tullius, et dont le soin fut dans la suite confié à une magistrature spéciale, aux censeurs. Elle leur dut la connaissance exacte de ses affaires dans

(1) De Pauw, sur les Grecs.

tous les temps et à toutes les époques de sa puissance, et les sages mesures qui la mirent à l'abri de revers fâcheux, qui la portèrent au plus haut point de force et de splendeur furent toujours combinées d'après ces recensements.

Combien cette connaissance précise des forces et des ressources des états à toutes les époques, et dans toutes les circonstances, était utile et favorable à la conduite des affaires, et était propre à en assurer le succès. Si les peuples célèbres de l'antiquité ont fait de grandes choses, il faut convenir qu'elles furent dues à la sagesse de leurs mesures, et au génie de leurs combinaisons.

Les peuples modernes, malgré leur admiration pour les anciens, leur inclination à les imiter et à les prendre pour modèle, n'ont point profité de leur exemple, et ne se sont point approprié les avantages qu'ils retiraient de leurs dénombrements.

Cette difficulté ne peut

Sans doute la tâche eût été plus diffi-

cile, et eût éprouvé beaucoup plus d'obstacles à cause de la vaste étendue des Empires modernes, de la grandeur de la population, de la diversité de l'industrie ; de la multitude innombrable des rapports généraux et privés, nationaux et étrangers, qu'il eût fallu suivre pour connaître la somme des produits généraux et des consommations individuelles.

être levée que par un dénombrement général de la population, des produits et des consommations.

Mais cette tâche tout immense qu'elle paraît, n'eût pas été sans exemple. Auguste fit trois fois le dénombrement des citoyens Romains et de tous leurs biens, et non seulement des citoyens qui habitaient Rome, et qui étaient épars dans tout l'empire, mais même de tous les sujets de chaque province (1).

Après sa mort, le dénombrement fut discontinué, et repris sous Vespasien ; il ne fut définitivement abandonné que sous l'empereur Décius, et les historiens ont observé que depuis, l'empire ne fit que décliner.

(1) Tranquil. in August.

Ainsi, l'étendue des empires modernes, qui n'égale pas à beaucoup près celle de l'empire Romain, ne peut pas être un obstacle à leur dénombrement; et ce qu'Auguste et ses successeurs firent à cet égard, peut être également fait par les souverains de l'Europe.

Où serait en effet la difficulté de faire dresser, par les magistrats de chaque commune, des états de la population classée par âge, sexe et occupation, des tableaux des produits de l'agriculture, des manufactures, du commerce et des arts, et des relevés de toutes les importations et de toutes les exportations? Ces éléments, recueillis dans les petites divisions territoriales, seraient coordonnés dans les grandes divisions, et avec de la suite et de la ténacité, ne tarderaient pas à offrir l'exactitude la plus rigoureuse. On ferait mal d'abord, on ferait mieux ensuite, et dans un très-court espace de temps, en généralisant les méthodes, en les perfectionnant, il n'y a pas de gouvernement qui ne par-

vint à un dénombrement aussi complet et aussi exact que ceux d'Athènes et de Rome.

Ce dénombrement n'est pas sans exemple dans les siècles modernes.

Cet essai a été tenté une fois en France; et quoique ses résultats fussent imparfaits, mal dirigés, et arrangés de manière à ne point laisser échapper des vérités trop douloureuses, l'état de la France, présenté à la fin du dix-septième siècle par les intendants des provinces à l'héritier du trône, offrit des documents précieux qui peuvent donner une idée des avantages nombreux que les gouvernements pourraient retirer de cette mesure, si elle était pratiquée et usuelle (1).

Cet état, malgré son imperfection et malgré l'incapacité ou la mauvaise vo-

---

(1) Henri VIII fit faire un dénombrement général de toute l'Angleterre, du nombre des habitants, de leur âge, profession, richesse, revenu, et de tout ce qu'un homme d'état a besoin de connaître.

Le roi de Prusse, Frédéric le Grand, fit faire un cadastre qui est une sorte de dénombrement. *Mém. des Ambass. sur les Impositi.*

lonté des administrateurs auxquels le soin en fut confié, découvrit au gouvernement l'étendue des maux que vingt années de guerre avaient fait peser sur la France, la population diminuée de plus de 4 millions, la dévastation des provinces, la ruine de l'agriculture, la cessation de l'industrie et la disparution entière du commerce. Que fallait-il de plus à un gouvernement éclairé, humain et pénétré de ses devoirs ? N'en était-ce pas un pour lui de ne pas aggraver tant de calamités par de nouvelles guerres, quelque justes ou quelque avantageuses qu'elles dussent paraître, et lorsqu'au mépris de cette situation fâcheuse on le voit s'engager dans une nouvelle guerre plus redoutable encore que celles qui l'avaient précédée, doit-on s'étonner des revers qu'il éprouva et de l'état misérable auquel il réduisit la nation.

Si, dès le premier pas, l'état de la France offrit tant de lumières sur sa si-

tuation, pourquoi ne le continua-t-on pas? pourquoi ne chercha-t-on pas à le perfectionner, à le rendre en tout point comparable aux dénombrements des peuples de l'antiquité?

C'est que la vérité est importune à la cour des rois, et qu'on lui préfère toujours l'illusion qui flatte, ou l'erreur qui séduit. Les rois repoussent avec dédain tout ce qui peut les éclairer sur les limites de leur puissance. Ils se persuadent qu'elle est illimitée, parce qu'ils ne savent pas où existe la limite. Ils ne s'aperçoivent pas que chaque pas qu'ils font au-delà de cette limite redoutable aliéne d'eux le cœur de leurs sujets, et compromet leur puissance et leur gloire!

Que des rois s'abusent à ce point, et redoutent la lumière qui les éclaire sur les excès de leur puissance, sur l'oppression des peuples, sur les dangers qui l'accompagnent, faut-il s'en étonner! ils ne connaissent ni les sources ni les véritables appuis de leur autorité, et presque toujours accoutumés à la regar-

der comme un droit de conquête, ils se persuadent que la force peut seule la conserver.

Mais que des gouvernements sages, basés sur les droits et les intérêts des peuples, partagent leur erreur ou leur insouciance, c'est ce qui doit causer un grand étonnement. Comment concevoir que l'administrateur d'un peuple qui a fait faire de grands pas à la science de l'administration, que M. Pitt se soit permis en 1798 de prendre pour base de son hardi système de revenu public les conjectures contradictoires et nécessairement fautives des écrivains de son pays, et ait abandonné ainsi au hasard les destinées d'un peuple entier, et le sort de la plus grande lutte que l'Europe ait eu à soutenir.

Mais ce qui doit paraître encore plus étrange, c'est que le parlement d'Angleterre ni la nation anglaise ne furent pas frappés de la légèreté et de l'inexactitude des calculs que le ministre don-

nait à ses mesures, et qu'on ne prît aucun moyen pour en assurer la justesse ou leur donner à l'avenir une véritable solidité.

On peut donc affirmer, sans crainte d'être démenti, que la politique des peuples modernes ne repose sur aucune base fixe et positive, sur rien de précis et de certain, sur aucune assiette stable et solide. A défaut de connaissances certaines, on a recours à des conjectures, et l'on s'abandonne entièrement à leur incertitude.

L'étendue des empires ne détermine pas les connaissances géographiques; mais les progrès de cette science sont encore bien loin de l'application qu'on veut en faire. Son imperfection est telle que les meilleurs géographes n'ont encore pu préciser l'étendue de l'Angleterre et du pays de Galles. Ils diffèrent depuis 47 millions d'acre jusqu'à 38,500,000, et les arithméticiens politiques offrent les mêmes variations sur l'étendue de la

partie cultivée. Ils diffèrent de 40 millions d'acre à 33 millions (1). La géographie et l'arithmétique politique des autres peuples ne sont ni plus perfectionnées ni plus exactes.

Suivant les cartes de l'Académie, l'étendue de la France ancienne était de..................26,386 lieues.
Suivant de Lisle, de....25,839
Suivant Nolin, de.....28,054
Suivant de Fer, de.....31,278
Suivant Samson, de....31,657

La même incertitude règne sur la grandeur de la population. On ne s'en forme une idée que par le secours des registres des naissances, des mariages et des morts; mais ces registres ne sont tenus exactement nulle part, et les bases du calcul qu'ils fournissent varient non seulement d'un pays à l'autre, mais de ville à ville et de campagne à campagne (2). Enfin, pour ajouter encore aux

(1) Beek, sur la taxe des revenus.
(2) De l'Arithmétique polit., par Arthur Young.

chances qu'offrent toutes ces conjectures, on n'a calculé que les registres de certains cantons, et les notions qu'ils présentent sur ce point sont si divergentes qu'elles varient sur la population d'Angleterre de 4,500,000 à 10,000,000 (1).

A Londres, la moitié des enfants ne parvient pas à la troisième année ; à Vienne, la moitié ne parvient pas à deux ans ; dans les campagnes au contraire la majeure partie parvient à la majorité, et souvent au mariage ; dans le pays de Vaud, la plus grande partie des enfants atteint au-delà de la majorité, et la moitié parvient à 41 ans.

Dans les petites villes les naissances sont à peu près égales aux décès (2).

Messance multiplie les naissances par 25 pour les petites villes et les campagnes, par 27 et 28 pour les grandes villes, et par 30 pour la capitale.

Le rapport des produits nationaux et

(1) De l'Arithmétique polit., par Arthur Young.

(2) Observations sur les payemens réversibles, par le docteur Price, 1773.

des consommations générales se conjecture par la population, par les registres d'importation et d'exportation, par le produit des impôts de consommation. Si la population augmente, si l'exportation surpasse l'importation, si les impôts de consommation sont productifs, on en conclut que les produits sont supérieurs à la consommation nationale, que le peuple est dans un état de prospérité, et que l'empire est dans sa force et dans sa splendeur.

Mais on sent combien cette conséquence est hasardée lorsqu'on considère que la progression de la population est vague et peu sûre, que les registres des importations et des exportations fournissent à peine quelques données approximatives, et que le produit des impôts de consommation n'est qu'un signe trompeur de l'aisance et de la richesse du peuple, puisqu'il est possible et qu'il arrive souvent que les peuples vivent sur leurs capitaux.

Ainsi toute la science politique des peuples modernes est conjecturale, et les plus versés dans cette science ne possèdent que des connaissances équivalentes à celles des jeux de hasard. De là dérivent l'instabilité des événements, le désordre des affaires et la misérable situation des peuples. Dans cette obscurité profonde répandue sur la force, les richesses et les ressources des états, le plus téméraire se croit le plus fort, et le plus imprudent le plus puissant. Chaque gouvernement s'exagère sa force et sa puissance, et s'efforce de persuader son exagération à ses amis, à ses rivaux et à ses ennemis. La forfanterie et le charlatanisme imposent partout à la crédulité et à l'ignorance, et l'habileté consiste dans le mensonge. Mais les efforts qu'on est obligé de faire pour soutenir de trompeuses apparences, d'abord onéreux, bientôt ruineux, finissent par produire des secousses funestes au peuple et fatales aux gouvernements.

Sans dénombrement, toute la science politique est conjecturale.

Ne vaudrait-il pas mieux que la fortune des peuples, comme celle des individus, fût en évidence, et qu'on observât dans les rapports généraux de peuple à peuple les mêmes règles de conduite que dans les rapports individuels ?

Si une grande dépense, un train nombreux, un luxe imposant, sont les indices des richesses, ils n'en sont pas regardés comme la preuve certaine et infaillible, et dans les transactions privées on cherche d'autres bases, d'autres certitudes que ces vaines démonstrations.

Pourquoi n'en serait-il pas de même en politique? pourquoi chaque état ne serait-il pas jugé plutôt par ses forces positives, par sa puissance réelle, par la somme de ses facultés sociales que par la vaine montre d'une force numérique plus effrayante que redoutable, plus imposante que terrible ? Les peuples y trouveraient l'avantage de n'être jamais foulés, et de ne porter que le fardeau proportionné à leurs forces. Les gouver-

nements ne marcheraient plus au hasard, et ne seraient plus exposés à tous les périls qu'il entraîne avec lui.

Quelques circonstances prises dans la nature des gouvernements, dans le génie des gouvernants, dans le caractère des gouvernés, des Gustave Adolphe, des Frédéric, pourraient bien, à des époques éloignées, changer la face des affaires, et donner à un peuple peu connu une prépondérance extraordinaire; mais ces événements seraient rares et passagers; la nature des choses reprendrait bientôt son empire, et tous les états acquerraient nécessairement une consistance durable et permanente.

Chaque état instruit de ses forces et de ses moyens ne s'exposerait plus à des évènements qui pourraient compromettre son existence. Les rivalités n'entraîneraient plus d'hostilité, on balancerait la difficulté des succès et le danger de la défaite. Les alliances seraient mieux assorties et plus durables, parce que les intérêts se-

raient plus certains et mieux connus, les guerres seraient moins fréquentes et de moindre durée, parce que les dommages qu'elles occasionnent seraient mieux sentis et les avantages plus incertains.

Dans l'intérieur des états, les dépenses seraient calculées avec plus de sévérité, parce que la difficulté de les acquitter serait plus évidente. Les dépenses utiles seraient préférées aux dépenses de faste et de vanité qui ruinent les peuples, et sont peu profitables à la véritable grandeur des gouvernements.

Ainsi, la paix universelle et la bonne administration, si elles ne sont pas une chimère, ce que les amis de l'humanité ne se persuaderont jamais, ont leur fondement absolu dans la science de la statistique, ou dans la connaissance du rapport des produits généraux avec les consommations individuelles.

Son incertitude a été la cause de l'excès des dépenses publiques, et en a

La lenteur des progrès de cette science, l'indifférence des gouvernements sur son avancement, l'obscurité profonde qui

a toujours caché aux regards les plus pénétrants, et ne leur a pas permis d'apercevoir, même confusément, l'état de la richesse générale, la portion nécessaire à la consommation individuelle, et celle qui devait être réservée pour tourner en accumulation, et marcher à une prospérité constante, ont été une des principales causes de l'excès de l'oppression et des désordres des dépenses publiques, et sont encore un des plus grands obstacles à la régularisation de cette partie importante de système politique.

rendu le paiement précaire.

Depuis que les dépenses publiques ont été imposées principalement et presqu'en totalité sur les fortunes privées, c'est-à-dire, depuis le milieu du quinzième siècle, l'incertitude qui existait sur les facultés des peuples, a autorisé, et en quelque sorte justifié l'énormité des dépenses dont elles ont été grevées. Comme on ne savait où il fallait s'arrêter, on a cru qu'on pouvait toujours avancer. Les dépenses se sont accrues d'année en

année, de règne en règne, de siècle en siècle. L'impuissance des peuples, loin d'être un obstacle à leur accroissement, a été regardée comme une résistance coupable, dont la répression a encore nécessité de plus grandes dépenses. L'épuisement des ressources n'a point été le terme de leur excès; il a seulement donné lieu à une nouvelle manière de les considérer et de les accroître.

La difficulté de payer les dépenses publiques les a fait distinguer en dépenses ordinaires et extraordinaires.

Celles qu'on ne pouvait pas payer annuellement à cause de l'insuffisance du revenu annuel des peuples, n'ont pas été supprimées ou modérées, elles ont été seulement regardées comme des dépenses extraordinaires, et en conséquence on les a reléguées dans le chapitre casuel de l'arriéré, trop souvent déshonoré par des banqueroutes déguisées ou déclarées ouvertement. L'expédient le plus heureux qu'on ait imaginé pour en alléger le fardeau, a consisté à les capitaliser, ou pour nous servir de l'expression propre, de les consolider et de leur assigner un intérêt

annuel. Cette méthode a introduit le système des emprunts, qui par ses vastes combinaisons, par ses procédés ingénieux, par l'impulsion rapide qu'il a donnée à la circulation, a été si utile au progrès des richesses, à la puissance et à la grandeur des empires modernes, et forme à présent une des branches les plus importantes de la science du revenu public.

L'autre partie des dépenses publiques qui pouvait être acquitée sur le revenu annuel des peuples, et qu'on n'a pas cependant toujours acquittée, a été rangée dans la classe des dépenses ordinaires.

Cette division générale des dépenses publiques, en dépenses ordinaires et extraordinaires, ne convient ni à leur nature, ni à leur objet, ni au bon ordre, ni au véritable intérêt des peuples. Toutes les dépenses ordinaires ou extraordinaires sont ou doivent être faites pour des besoins publics; elles doivent donc également être prises sur les fa-

cultés sociales et ne jamais les dépasser.

Mais depuis long-temps, il n'existe plus de traces de cet ordre de choses durable et permanent, qui promet sûreté et prospérité aux peuples, stabilité et sécurité aux gouvernements, puissance et conservation aux empires.

Si l'on pouvait tracer le tableau général des écarts de chaque peuple dans ses dépenses publiques, et des moyens ruineux qui ont été mis en usage pour y faire face, ces résultats offriraient sans doute des leçons utiles à tous les peuples, et leur découvriraient indubitablement les véritables causes de leur situation politique, de leur puissance relative, et de leur grandeur positive.

Mais où trouver ces documents précieux ! S'ils existent, ils ne sont pas publiés, et probablement ils resteront long-temps enveloppés dans les ténèbres, que la raison d'état répand sur tant de vérités utiles ; comme si la force réelle perdait de sa puissance par son évidence, comme si la faiblesse pouvait atténuer son impuis-

sance par la dissimulation, comme si la publicité n'était pas toujours un obstacle à l'exagération du mal quand il existe, et un préservatif contre la calomnie quand elle n'existe pas.

La France et l'Angleterre sont les seuls peuples chez lesquels on trouve les éléments de leurs dépenses, et des mesures que ces peuples ont prises pour y subvenir, et je me bornerai par conséquent à en esquisser le tableau.

La conduite de ces deux peuples, depuis le milieu du quinzième siècle jusqu'au dix-neuvième, qui après avoir long-temps associé l'Europe à leurs querelles, se partagent aujourd'hui les destinées du monde, suffira pour donner une idée exacte de cette intéressante partie de la science du revenu public.

CHAPITRE III.

Des dépenses extraordinaires de la France et de l'Angleterre, depuis le milieu du quinzième siècle jusqu'au seizième.

Le quinzième siècle, cette époque mé- Des dépenses publiques

extraordinaires en France et en Angleterre, depuis 1445, jusqu'en 1500.

morable dans les annales du monde, qui par ses nombreuses et étonnantes découvertes, a eu une si grande influence sur les destinées de l'espèce humaine, a entraîné les hommes et les choses si loin de tout ce qui avait existé; qui, par l'invention de la poudre à canon, a changé l'art meurtrier des combats, limité la force du nombre par l'habileté des moyens; qui, par l'inappréciable bienfait de l'imprimerie, a terrassé l'ignorance, la superstition, la servitude, et fait revivre les sciences, les lettres et les arts, les lumières et la liberté; qui, par la découverte du Nouveau monde et du passage aux grandes Indes par le Cap de Bonne-Espérance, a jeté les fondements du système commercial, de la puissance des richesses et d'un nouvel ordre social; ce siècle célèbre par tant d'évènements est encore remarquable par la nouvelle direction qu'il donna aux dépenses publiques des états modernes.

Jusqu'alors le domaine des rois, grossi des tributs concédés par les peuples en

échange du service personnel et de certains devoirs féodaux, avait suffi aux dépenses publiques, ou du moins le déficit qui formait alors ce qu'on appelle aujourd'hui les dépenses extraordinaires, était pris sur des contributions temporaires consenties par les peuples.

Charles VII, vainqueur de l'étranger, remonté sur le trône de ses pères, dont les vices, et les calamités des temps l'avaient fait descendre, maître d'un empire qu'il regardait peut-être comme sa conquête, quoiqu'il en fût uniquement redevable à la valeur des Français et à leur attachement pour le sang de leurs rois, changea le premier cet ordre antique et fondamental des états modernes. La défense de l'état, devoir essentiel du monarque, charge habituelle de son domaine, qui ne pesait sur les peuples que lorsque le domaine était épuisé, et comme une charge accidentelle et extraordinaire, il l'imposa de son autorité privée sur les peuples,

et en assigna la dépense sur la taille qu'il rendit perpétuelle.

En France, sous Charles VII, Louis XI et Charles VIII.

A sa mort, en 1461, son revenu, composé du domaine, des douanes et traites, des aides et gabelles et de la taille perpétuelle, s'élevait à................ 2,800,000 liv.
La taille entrait dans cette somme pour..... 1,800,000 (1).

Louis XI son successeur, entraîné dans des guerres civiles et étrangères, augmenta considérablement le fardeau des tailles, sur lesquelles il assit toutes les dépenses extraordinaires. A sa mort, en 1488, elles s'élevaient à.................... 4,740,000 liv.

Sous Charles VIII les tailles furent réduites par les états de Tours à.. 1,20,0 0 0 (2).

---

(1) Mém. de Commines, t. 1, pag. 334.
Bodin, de la Rép., liv. 6, ch. 663.
Mém. de Sully, t. 3, liv. 25, pag. 53.
(2) *Ibid.*

Mais il paraît que les autres branches de revenu furent considérablement augmentées, puisqu'à sa mort, en 1498, la recette de l'épargne, tous frais déduits, se montait à........... 4,865,617 liv.

Ainsi pendant la dernière moitié du quinzième siècle les dépenses extraordinaires furent acquittées par les tailles, qui, comme on le sait, n'étaient imposées que sur le tiers-état, c'est-à-dire, sur la partie de la nation la moins aisée et la moins capable de résister à la puissance des rois.

A la même époque les dépenses extraordinaires des rois d'Angleterre étaient puisées dans d'autres sources, et donnaient lieu à des excès d'un autre genre.

En Angleterre, sous Henri VI, Edouard IV, Edouard V, Richard III, Richard IV et Henri VII.

Sous le règne d'Henri VI, qui finit en 1460, le revenu public était de.. 64,948 liv. sterl. mais il y avait un déficit de.. 35,000 } 2,298,758 fr.

Ce déficit fut acquitté par des contributions générales imposées par le parlement.

Edouard IV augmenta son revenu par l'expropriation de tous les acquéreurs des domaines de la couronne aliénés par la maison de Lancastre, et par la confiscation des biens de cent quarante familles qui avaient suivi le parti de cette maison.

Le parlement lui accorda six dixièmes et six quinzièmes des richesses mobilières, alors peu considérables, et un subside annuel sur les étrangers. Les subsides étaient assis sur le revenu.

Le clergé lui accorda également un subside.

Enfin il extorqua des bénévolences de plusieurs particuliers (1).

Edouard V, Richard III et Henri VII, qui régnèrent depuis 1483 jusqu'en 1509,

---

(1) On raconte qu'Edouard s'étant adressé à une vieille veuve pour en obtenir une bénévolence, elle fut si satisfaite de la grâce du demandeur, qu'elle lui donna 20 l. sterl. Le monarque, surpris de sa générosité, crut devoir lui en témoigner sa reconnaissance par un baiser dont la vieille fut si enchantée qu'elle doubla la dose.

(Hist. du Rev. pub. d'Angl., par Sinclair).

augmentèrent les impositions à un tel point qu'elles excitèrent une révolte générale.

Henri VII surtout, d'un caractère avare et sordide, mit tout en usage pour satisfaire cette passion basse et ignoble. Il obtint du parlement deux bénévolences qui, par la manière dont elles furent levées, lui rapportèrent des sommes considérables. Le parlement lui accorda un équivalent des droits féodaux qu'il prétendait exercer à cause du mariage de sa fille aînée, et pour armer son fils aîné, chevalier. Il tira beaucoup d'argent de Louis XII pour lui laisser envahir la Bretagne, et du roi d'Espagne pour le mariage de son fils. Il renouvela l'ancienne méthode d'extorquer de l'argent en forçant ceux qui avaient 40 liv. sterling de revenu à se faire recevoir chevalier.

A sa mort il laissa un trésor évalué 1,800,000 liv. sterling.

La situation des dépenses publiques,

et surtout l'étendue des dépenses extraordinaires des deux peuples à la fin du quinzième siècle ne peuvent pas être déterminées rigoureusement, parce que le produit des extorsions qui servaient en Angleterre à les acquitter n'était ni fixe ni régulier ; mais peu importe à mon sujet. Il me suffit de remarquer la nature des moyens employés dans les deux pays pour subvenir à ces dépenses, et l'influence que leur diversité devait avoir sur leur puissance mutuelle et sur leur prospérité réciproque.

Le revenu extraordinaire de l'Angleterre, si l'on peut appeler ainsi les moyens destinés à acquitter les dépenses extraordinaires, assis sur la nation, réparti dans la proportion des facultés individuelles, ou extorqué aux hommes riches et puissants, était le moins nuisible à la reproduction des richesses, le moins funeste à la nation, et par conséquent le plus favorable à la puissance du monarque ; mais ce revenu, oppressif pour

tous les individus, excitait leur ressentiment contre les usurpations des rois, et les intéressait également à la limitation et à la restriction de leur prérogative. Il fomentait une lutte continuelle entre la prérogative des rois et les droits des peuples, faisait fermenter dans tous les cœurs l'amour de la liberté, et jetait à une grande profondeur les fondements de la liberté publique.

En France, au contraire, le revenu extraordinaire, assis exclusivement sur la classe laborieuse est industrieuse, était ruineux pour les contribuables, et funeste à l'agriculture, à l'industrie, à la richesse publique. Il tenait la partie la plus nombreuse et la plus utile de la nation dans la détresse et dans l'asservissement, diminuait la force et la considération des rois au dehors, dont la puissance se proportionne toujours à l'aisance et au bonheur des individus au-dedans, et rendait le peuple insensible et indifférent à l'extension du pouvoir monarchique, et de

la puissance absolue du monarque.

Le clergé et la noblesse, exempts de la taille, voyaient avec indifférence l'oppression du peuple, ou plutôt étaient toujours disposés à la favoriser, à la seconder, et à la sanctifier par la doctrine de l'obéissance passive.

Le revenu extraordinaire de la France et de l'Angleterre, tendait donc par sa nature à faire prédominer la liberté en Angleterre et la servitude en France, et cette impulsion ne fut pas même arrêtée par les modifications, et les innovations que les évènements et les circonstances introduisirent, parce que la même cause se prolongea et ne cessa d'exercer la même influence.

CHAPITRE IV.

Des dépenses extraordinaires en France et en Angleterre pendant le seizième siècle.

L'augmentation des tailles, qui jus-

qu'au commencement du seizième siècle avait suffi aux besoins extraordinaires des rois de France, avait un terme marqué qu'il était impossible de dépasser ; et dès qu'elle y fut parvenue, il fallut chercher d'autres ressources et recourir à d'autres expédients.

Louis XII, engagé dans des guerres étrangères après avoir porté les tailles de 1,200,000 à 5,865,617 liv., aliéna 800,000 de rentes sur les domaines, et vendit des charges de finance (1).

En France, sous Louis XII.

A sa mort, le revenu ordinaire et extraordinaire était de 7,650,000 liv.

François Ier., entraîné comme lui dans les guerres funestes et désastreuses de l'Italie, suivit d'abord le même système ; il augmenta les tailles et les autres revenus, aliéna 900,000 liv. de rentes sur les domaines, et vendit des offices de fi-

François Ier.

(1) Mém. de Sully, *ibid.*; Réflex. polit. de Dutot, vol. 1er., pag. 204; Raynal, tom. 2, pag. 337; Secret des Finances, liv. 3.

nance et de robe. Mais éclairé par l'expérience, il reconnut enfin la funeste erreur de la manie des conquêtes et de l'esprit chevaleresque; il sentit que la véritable gloire des rois consiste à économiser les tributs des peuples, à alléger leurs contributions et à améliorer leur condition, et il réduisit les tailles à 4,044,115 l., supprima une partie des offices, et laissa dans l'épargne 1,700,000 liv. écus, et un quartier de ses revenus.

Mais il paraît que s'il modéra les tailles, il augmenta considérablement les impôts ordinaires, puisqu'à sa mort, en 1547, le revenu général était, suivant les uns, de 16,000,000 liv.; et suivant les autres, de 15,730,000 liv. (1).

Henri II. Henri II eut de plus grands besoins encore que ses prédécesseurs. Il épuisa toutes les ressources dont ils avaient fait usage, en créa de nouvelles, et ne put encore suffire à ses dépenses.

---

(1) Détail de la France, première partie, pag. 144. Mém. de Sully et de Dutot, *ibid.*

Les états-généraux lui accordèrent trois millions d'or qui furent levés sur les gens aisés.

Il augmenta les tailles, et les porta à 12,098,563 liv.

Il créa et aliéna un grand nombre de charges de finance et de robe.

A sa mort, en 1558, la dépense ordinaire et extraordinaire était de .... 24,000,000 liv.

Le revenu ordinaire et extraordinaire de... 18,000,000

Déficit... 6,000,000 liv.

Il en couvrit une partie avec les ressources extraordinaires, et laissa une dette de 16 à 18 millions.

François II et Charles IX diminuèrent les tailles. Sous le règne de ce dernier, elles furent réduites à 8,638,998 liv.; il suppléa à cette diminution par d'autres ressources. François II et Charles IX.

Le clergé leur accorda quatre décimes en six ans, et le tiers-état cinq sous par

muid de tout le vin qui entrait dans les villes closes.

La dépense générale était de	28,883,000 liv.
Et le revenu ordinaire et extraordinaire de	21,000,000
Déficit . .	7,883,000 liv.

Ce déficit annuel fut couvert en grande partie par des affaires entraordinaires de toute nature, et le surplus resta dans l'arriéré.

Et Henri III.

Enfin Henri III augmenta les tailles ; elles étaient à la fin de son règne de	16,000,000 liv.
Le surplus du revenu était de	7,000,000
Total . . .	23,000,000 liv.

Les moyens extraordinaires consistèrent dans des emprunts, dans des aliénations du do-

maine, et dans une foule de petits droits, ils procurèrent une augmentation du revenu annuel de . . . . 8,564,400 liv.

Total du revenu ordinaire et extraordinaire . . . . 31,554,400 liv.

La dépense ordinaire et extraordinaire était de 43,462,941, et par conséquent il y avait entre la dépense et le revenu un déficit de . . 11,908,541

Somme pareille . . . 43,462,941 liv.

Henri III laissa une dette de 7 millions de rente affectée sur la totalité du revenu (1).

Ainsi, pendant le seizième siècle, les ressources extraordinaires des rois de France, outre l'augmentation des tailles,

(1) Mém. de Sully, *ibid.*

furent puisées dans l'aliénation des domaines, dans la vente des charges et des offices, et dans la création des rentes spécialement assignées sur certaines parties du revenu.

Ces ressources nouvelles étaient également ruineuses, et présentaient des inconvénients non moins graves que ceux résultant de l'augmentation graduelle des tailles.

L'aliénation des domaines consommait les capitaux, diminuait les revenus du monarque, et aggravait le fardeau des dépenses publiques à la charge des peuples.

L'aliénation des charges et offices était un emprunt déguisé, dont les conditions étaient exhorbitantes et funestes à la prospérité de l'état.

Ces offices produisaient des gages, des privilèges ou exemptions des charges communes, et des droits et émoluments à raison des fonctions qui leur étaient attribuées : je ne parle pas des

exactions des fonctionnaires, qui étaient encore plus à charge aux peuples que tous les autres attributs de leurs offices.

Mais le plus grand mal qui résultait de ces offices, c'est qu'ils étaient achetés par les personnes les plus aisées du tiers-état, par ceux qui pouvaient avec plus de succès faire fleurir l'agriculture, l'industrie et le commerce; c'est que les acquéreurs en se séparant de la classe laborieuse et industrieuse, lui retiraient les capitaux nécessaires à son industrie, et laissaient à sa charge leur portion contributive dans les tributs publics, dont ils étaient exemptés par leurs offices; c'est que cette classe de privilégiés enlevait au tiers-état son appui, ses facultés et sa considération. Il serait difficile sans doute d'imaginer des ressources plus déplorables et plus fatales à la richesse nationale.

L'aliénation des rentes ne semble présenter au premier coup d'œil que les inconvénients ordinaires des emprunts;

mais le mode particulier et extraordinaire qui les régissait était essentiellement vicieux, et fut une des principales causes du désordre de l'administration du revenu public et des calamités qui en furent la suite.

Ces emprunts, à ne considérer que le titre de leur création, paraissent reposer sur un gage certain et solide; condition essentielle à l'existence du crédit public. Le paiement en était assigné sur certaines branches du revenu général, et les percepteurs étaient même chargés de l'effectuer directement dans les mains des créanciers; mais dans le fait, ces précautions furent souvent illusoires, et presque toujours éludées.

Lorsque le revenu était insuffisant pour faire face aux besoins du service courant, ce qui arrivait fréquemment, et pour ainsi dire habituellement, on détournait les fonds destinés aux créanciers de l'état, on suspendait leur paiement, on morcelait, on réduisait leur créance.

Lorsqu'ils n'avaient pas à se plaindre de la fidélité du gouvernement, ils avaient à lutter contre la cupidité des percepteurs qui retardaient leur paiement le plus long-temps qu'ils pouvaient, sous prétexte que les deniers qui devaient les acquitter n'étaient pas rentrés.

Enfin, ce qui acheve de caractériser ce mode d'administration, c'est qu'il était à peu près impossible de connaître la véritable situation de la perception, et de surveiller la fidélité et l'exactitude des percepteurs.

Ces divers inconvénients opposaient un obstacle insurmontable au bon ordre dans l'administration du revenu public et à la progression des richesses générales.

Tels furent les progrès de la science du revenu public en France pendant le seizième siècle; ceux de l'Angleterre pendant la même époque ne furent ni plus heureux ni plus considérables.

Henri VIII porta encore l'oppression plus loin que son père; il demanda au

En Angleterre, sous Henri VIII.

parlement un secours de 800,000 liv. sterling (1).

Il obtint du parlement une capitation graduelle et proportionnelle aux rangs et aux fortunes (2).

Il affaiblit la monnaie.

Il fit des emprunts forcés (3); et quand il fallut les rembourser, il fit annuller son obligation par le parlement, et n'en continua pas moins ses emprunts forcés.

---

(1) Lors des débats que cette demande occasionna dans le parlement, le roi envoya chercher Edouard Montague, un des chefs de l'opposition, et le menaça de faire tomber sa tête dans la matinée, si le secours ne passait pas. Malgré cette menace, le parlement n'accorda que 400,000 liv. sterl.

(2) Un duc payait 10 marcs, un comte 4 liv. sterl., un baron 2 liv. st., un chevalier 30 shelings, et toutes les personnes au-dessus de l'âge de quinze ans, 4 pences.

(3) Il fit emprisonner et punir d'amende un aldermann qui avait refusé de lui prêter la somme qu'il exigeait, et en envoya un autre, pour la même raison, servir contre les Ecossais.

La faculté d'exiger des emprunts était une des prérogatives de la couronne, établie par un acte de la seconde année de Richard II.

La confiscation des biens du clergé augmenta son revenu de 131,607 liv. st.

Il mourut en 1547.

Edouard VI affaiblit la monnaie. Edouard VI.

Outre les domaines, le parlement lui accorda quelques dixièmes et quinzièmes.

Il acheva de dissiper les biens de l'église.

Et laissa une dette de 240,000 liv. sterling.

L'usage s'introduisit alors de négocier des emprunts sur le continent, pour lesquels on payait 14 pour 100 d'intérêt. Anvers et les autres villes de Flandres étaient les seules places qui pouvaient prêter des sommes considérables d'argent.

Il mourut en 1553.

Marie obtint du parlement les douanes pendant sa vie, 5 quinzièmes et 3 subsides. Marie.

Un acte du parlement confirma les aliénations du domaine de la couronne faites et à faire pendant sept ans.

Elle leva 240,000 liv. sterling par des emprunts forcés.

Et fit des emprunts sur le continent sous le cautionnement de la ville de Londres.

Elle mourut en 1558.

Sous Elisabeth. Elisabeth aliéna les domaines de la couronne, exerça les droits de pourvoyance, perçut pendant sa vie les droits de tonnage et de pondage, et s'appropria le revenu de plusieurs évêchés après la mort des évêques. La garde des pupilles lui produisit 120,000 liv. sterl. La totalité de ces divers produits était évaluée annuellement à...... 188,197 liv. sterl.

Le parlement lui accorda pendant la durée de son règne dix-huit subsides et trente-huit cinquièmes; le tout évalué à............... 2,800,000 liv. sterl.

Ce qui forme pour chacune de 45 années de son règne, environ 60,000 liv.

Elle vendit les monopoles et les privilèges.

Elle exigeait à chaque nouvel an des

présents de ceux qui étaient dans sa dépendance.

Elle leva 100,000 liv. sterl. couronne sur ceux de la religion romaine pour les soustraire aux peines que les lois portaient contre eux.

Elle mit des embargos sur les navires marchands pour avoir à meilleur marché les denrées dont elle avait besoin.

Elle fit des emprunts forcés sur ses sujets, négocia des emprunts sur le continent à 10 et 12 pour 100 sous le cautionnement de la cité de Londres, et s'empara de 400,000 couronnes que le roi d'Espagne envoyait dans les Pays-Bas sur des vaisseaux génois qui furent pris par des Français, et conduits dans ses ports.

Le revenu de ce règne est évalué annuellement à 500,000 liv. sterl.

A sa mort, en 1602, elle laissa une dette de 400,000 liv. sterl.

Mais il lui était dû par la France 450,000 liv. sterl., par la Hollande

800,000 liv. sterl. , et sur les subsides à recouvrer 350,000 liv. sterl.

La plus grande partie de ces sommes fut recouvrée par son successeur, qui acquitta ses dettes.

Le revenu extraordinaire des rois d'Angleterre pendant le seizième siècle fut de la même nature que pendant la fin du précédent, et sous ce rapport il ne donne lieu à aucune observation nouvelle.

La seule innovation qui mérite d'être remarquée est celle des emprunts sur le continent, sous le cautionnement de la ville de Londres. Ces emprunts fournirent de nouvelles ressources aux rois d'Angleterre; mais il y a tout lieu de croire qu'ils n'y eurent recours que parce que les ressources intérieures étaient épuisées, ou parce qu'il était plus difficile d'y recourir. Des rois qui étaient autorisés à faire des emprunts forcés, ne durent se déterminer à négocier en pays étrangers des emprunts libres et volontaires, que

parce qu'ils ne pouvaient plus user de la voie des emprunts forcés, ou parce quelle présentait des obstacles difficiles à surmonter. On peut donc, avec quelque fondement, conclure de cette innovation qu'alors la puissance royale déclinait, et que la puissance nationale s'élevait sur ses débris : effet naturel et nécessaire de l'intérêt général de toute la nation, à résister à l'oppression de ses rois.

Le rapprochement et la comparaison des moyens employés en France et en Angleterre pendant le quinzième siècle, pour couvrir les dépenses extraordinaires des deux peuples, n'offrent pas de grandes lumières, ni des résultats bien précieux pour la science; on n'y aperçoit ni plan, ni combinaison, ni système; on ne peut les considérer que comme des expédients calculés pour les produits, sans consulter leur influence sur la puissance des souverains, la prospérité des peuples et la richesse générale; mais cet aveuglement et cette insouciance ne res-

tèrent pas long-temps impunis, et peuvent être comptés parmi les causes des évènements, des commotions et des révolutions qui éclatèrent dans les deux pays pendant le seizième siècle. C'est ainsi qu'en suivant attentivement la marche du revenu public, on aperçoit ses rapports directs et indirets avec l'ordre social, la sécurité des gouvernements, la grandeur et la décadence des empires.

CHAPITRE V.

Dépenses extraordinaires de la France et de l'Angleterre depuis 1595 jusqu'en 1640.

Dépenses extraordinaires en France et en Angleterre, depuis 1595 jusqu'en 1640.

Le dix-septième siècle ouvrit en France et en Angleterre de nouvelles scènes d'oppressions et de vexations fiscales de la part des rois, d'opposition, de résistance de la part des peuples.

Sous Jacques Ier.

Jacques Ier., qui monta sur le trône en 1602, épuisa toutes les ressources qui pouvaient augmenter son revenu.

Il aliéna pour 775,000 liv. sterl. de domaines.

Il leva une aide pour armer son fils Chevalier, et marier sa fille.

Il augmenta les droits de douane, et cette augmentation les porta à 190,000 l. sterling.

Mais le parlement déclara cette augmentation illégale.

Il obtint du parlement neuf subsides et dix cinquièmes, dont le produit, réparti sur chaque année de son règne, donne une somme annuelle de 60,000 liv. sterling.

Il vendit les titres et les honneurs, les privilèges et le monopole (1).

Il fit des emprunts forcés, exigea des

(1) En 1624, le parlement déclara illégale et contraire aux libertés du peuple, la vente des privilèges et du monopole.

En 1625, le parlement nomma des commissaires pour la levée et l'emploi des deniers qu'il avait accordés pour les besoins publics.

bénévolences, et imposa des amendes énormes.

Il fit payer à la Hollande une licence pour pêcher sur les côtes d'Angleterre.

Sous Charles Ier.

A sa mort, en 1625, la totalité de son revenu était évaluée à 600,000 liv. sterl.

Charles Ier. aggrava encore les extorsions de Jacques, et entreprit d'établir des impôts sans le concours du parlement.

Il obtint du parlement sept subsides, qui produisirent 372,000 liv. sterl.

Le clergé lui accorda 160,000 liv. st.

Il emprunta 372,000 liv. sterl. sur les domaines.

Il obtint des compositions des catholiques.

Il reçut 400,000 couronnes de la dot de la reine.

La licence de la pêche sur les côtes, lui fut payée par les Hollandais 30,000 liv. sterling.

Il perçut les douanes sans la concession du parlement, et en augmenta les droits.

Il imposa des taxes en remplacement

du droit qu'il prétendait avoir de forcer la nation à équiper des vaisseaux pour la défense du pays. Cette taxe était appelée *ship money* (1).

Il ordonna la levée des soldats dans chaque comté, pour poursuivre la guerre contre l'Ecosse; le parlement la déclara illégale.

Il vendit les monopoles qui lui produisirent 200,000 liv. sterl.

Il établit un emprunt forcé général, employa les mesures les plus violentes et les plus arbitraires pour en forcer le paiement. Il leva par cette mesure 200,000 l. sterling (2).

Il nomma une commission pour chercher les moyens d'extorquer de l'argent du peuple sans le concours du parlement.

---

(1) Le parlement déclara nulle toute perception qu'il n'avait pas autorisée.

Hamden refusa en conséquence de payer la taxe; il y fut condamné par les douze juges d'Angleterre. La taxe était de 20 schelings.

(2) Il faisait emprisonner ceux qui refusaient de payer; il envoyait des soldats en garnison chez eux.

Il força ceux qui possédaient au-delà de 40 liv. sterl. de revenu à se faire recevoir chevalier.

Il établit une taxe sur les cartes.

Arrêtons-nous à cette époque de l'histoire du revenu public d'Angleterre, et remarquons que l'abus des ressources extraordinaires amena la terrible catastrophe, qui donna au monde la première leçon de la faiblesse des rois quand ils luttent contre les nations, et de la redoutable vengeance des peuples quand ils ont secoué le joug sous lequel ils gémissaient.

En France, sous Henri IV.

En France, le gouvernement de Henri IV n'offre rien de remarquable sur le revenu public, jusqu'à ce que Sully fût chargé de sa direction. Son administration si renommée de son temps, et dont la réputation s'est conservée jusqu'à présent, nous impose le devoir d'entrer dans le détail et dans l'examen de ses principales opérations.

Pendant l'administration de Sully.

Lorsque Sully prit la surintendance du revenu public, le produit de ce re-

venu était de	23,000,000 liv.
Dans lequel les tailles entraient pour 16,000,000.	
Ce revenu était grevé de	16,000,000
Il n'y avait donc de libre, pour les besoins du service, que	7,000,000 liv.

Cette somme était de beaucoup inférieure à ce qu'exigeaient les besoins ordinaires et extraordinaires de l'état. Sully y suppléa par un meilleur ordre dans la perception et la distribution du revenu public, par la vérification et la suppression d'une partie des charges, par l'amélioration des produits, par la création de nouveaux revenus. Le concours de ces diverses mesures le mit en état de combler, non seulement le déficit, mais même d'amasser et de mettre en réserve des sommes considérables. Entrons dans le détail de chacune de ces mesures.

Il donna toute son attention à ce que les dépenses, déjà affectées sur certaines branches du revenu, n'en excédassent jamais le produit, et il eut soin d'affecter chaque partie de dépense sur chaque branche de revenu.

Il envoya aux receveurs généraux des modèles de compte, où rien n'était oublié pour la clarté ni pour le détail.

Il fit dresser un état général des finances de chaque province, par lequel il connaissait tout ce qui se levait en France, ce qui se dépensait sur les lieux en charges ordinaires, et ce qui en revenait au trésor public.

Il obligea les fermiers généraux de représenter leurs sous-baux, et d'en faire verser le montant au trésorier de l'état.

Ainsi, il parvint à connaître tous les produits, à en suivre l'emploi, et à en faciliter la comptabilité.

Il fit faire des défenses aux gouverneurs et à tous les grands, de continuer à lever à leur profit, et de leur autorité

privée, des contributions sur les peuples.

Il retira des mains des traitants les tailles, aides, gabelles, traites foraines et domaniales, les cinq grosses fermes, les parties casuelles, les péages des rivières, la comptablie de Bordeaux, la patente de Languedoc et de Provence qui avait été aliénée à des grands seigneurs, même à des princes étrangers qui les faisaient percevoir à leur profit; et le bail qu'il en fit faire aux enchères, en augmenta le produit de 2,000,000.

Il fit créer une commission pour la recherche des financiers. (Les trésoriers de France se rachetèrent de cette poursuite par un don de 1,200,000 en forme de prêt.)

Il fit liquider les titres des engagistes et des aliénataires du domaine, annulla une partie de ces titres, et procura à l'état une rentrée d'environ 80,000,000 liv.

Il fit faire la recherche de toutes les concessions.

Il fit défendre aux payeurs des rentes

d'en acquitter aucune sans un arrêt du conseil, qui en eût constaté la validité. Cette révision opéra l'annullation de 6,000,000 liv. de rentes.

Enfin, il suspendit le paiement des dettes exigibles, jusqu'à ce qu'il en eût vérifié la légitimité.

Voilà par quels moyens il parvint à réduire considérablement les charges qui affectaient le revenu public.

Il augmenta les revenus ordinaires de la subvention annuelle du clergé, montant à 1,300,000 liv.

Il réforma à la paix une partie des troupes.

Il fit revivre les droits de franc-fief, qu'on avait cessé de percevoir depuis plus de deux siècles.

Il obligea les artisans à prendre des lettres de maîtrise, et de payer, tant au roi qu'aux communautés, un droit de réception.

Il rendit les charges héréditaires, moyennant un droit payable aux parties casuelles.

Dans les besoins extraordinaires, il fit un emprunt de 1,200,000 liv., dont l'intérêt et le remboursement furent affectés sur une augmentation de 15 s. par minot de sel.

Il créa des offices triennaux qui produisirent 1,200,000 liv.

Il imposa à certaines provinces la levée à leurs frais, et l'entretien pendant trois mois, de trois régiments de 1500 hommes chacun.

Enfin, quand les circonstances extraordinaires furent passées, et que le revenu ordinaire fut plus que suffisant pour faire face à la dépense, il remit aux contribuables 20 millions d'arrérages sur les tailles des années 1594, 1595 et 1596, et diminua les tailles de 2,000,0000 annuellement.

Il remboursa 1,389,278 liv. de rentes sur l'Hôtel de Ville.

Et supprima un grand nombre d'offices de toute nature.

Lorsque la confiance fut rétablie et eut ramené l'abondance des capitaux, il en

diminua l'intérêt, et le réduisit au denier 16 au lieu du denier 12, taux auquel il était fixé.

Il défendit la circulation des monnaies étrangères, fit rendre des lois somptuaires, et régla la proportion de l'or avec l'argent.

Enfin, pénétré des avantages que tous les peuples et la France en particulier retirent de l'agriculture et du pâturage, qu'il appelait les deux mamelles de l'état, il fit défendre la saisie des bestiaux de labour, et des instruments de labourage.

Ces diverses mesures lui permirent en moins de 15 années ;

De diminuer les tailles d'environ 2,000,000 liv. ; les droits intérieurs et autres petites impositions de moitié;

D'augmenter les revenus de 4,000,000 liv. ;

D'éteindre 100,000,000 liv. de capitaux ;

De racheter pour 35,000,000 liv. de domaines ;

De remplir les magasins d'armes ;

De fortifier les places ;

De construire des bâtiments pour le roi, et d'augmenter l'ameublement des maisons royales ;

D'établir des manufactures ;

De mettre les chemins en bon état ;

De rendre plusieurs rivières navigables,

Et d'amasser une somme de 41,074,000 liv.

Lorsque Sully quitta le ministère, les revenus consistaient, savoir :

Tailles.... . 14,295,000 liv.

Sur laquelle somme il entrait au trésor, ci..	10,315,877	l.
Bois	282,271	l.
Parties casuelles.....	2,263,751	
Aides	942,372	
Douanes, péages et traites.................	1,131,532	
Gabelles	3,581,300	
Les cinq grosses fermes	519,715	
	19,036,818	l.

Ci-contre	19,036,818 l.
Marc d'or	41,000
Extraordinaire	707,309
Domaine	146,089
Pays d'état	232,000
Total . . .	20,103,216 l.
Les dépenses étaient de	16,500,000 l.
Il y avait donc un excédent de revenu de....	3,503,216 l.
D'un autre côté, les rentes sur les tailles étaient de.	3,986,711
Et celles sur l'hôtel-de-ville de	2,038,955
Total de la dette publique	6,025,668 l.
Enfin, il y avait au trésor de l'épargne à la Bastille une somme de .	22,460,000
Et il était dû par les fermiers, partisans et receveurs généraux . . .	18,613,000
Total . . .	41,073,000 l.

A ne considérer l'administration de Sully que sous le rapport de l'état, il mérita la grande réputation dont il jouit de son temps, et il la dut principalement au rétablissement de l'ordre, à la réduction de la dette publique, à la modération de la dépense et à l'augmentation du revenu.

Mais ce n'est pas assez pour un administrateur du revenu public que son administration ait été avantageuse à l'état, il faut qu'elle n'ait blessé ni la justice privée ni les droits individuels, ni arrêté les progrès des richesses, ni compromis l'aisance et le bonheur du peuple; car sous un gouvernement arbitraire rien ne serait plus facile que de rétablir les affaires, et d'obtenir le titre de grand administrateur s'il suffisait d'annuller la dette publique et de surcharger les contribuables. Ne nous laissons donc pas imposer par la réputation de l'administrateur et par la célébrité de son administration. Jugeons l'une et l'autre par les principes que la raison, la jus-

tice, la morale et la politique avouent, et dont l'observation et la pratique peuvent seules honorer l'administrateur, et faire fleurir l'état.

On ne peut se former une idée exacte de l'administration de Sully et de la considération qui lui est due qu'en examinant les diverses mesures qu'il prit pour rétablir l'ordre dans la perception, la distribution et la comptabilité du revenu, pour diminuer les charges publiques, améliorer le revenu et en augmenter le produit.

On ne doit que des éloges aux moyens dont il se servit pour rétablir l'ordre dans l'administration, et c'est avec raison qu'on les a pris pour modèle dans les temps postérieurs, et qu'ils servent encore de règle malgré les progrès de la science de l'administration.

La diminution des charges publiques, effectuée par la révision et la réduction de la dette publique et des autres charges et dettes de l'état, ne se présente pas sous des rapports aussi avantageux.

Les engagements d'un état sont le résultat d'un contrat libre et volontaire sous la garantie de la foi publique, ou la récompense d'un service reçu; et, sous ces deux rapports, ils ne peuvent être révisés sans ébranler l'ordre public, sans profaner tout ce qu'il y a de sacré et d'inaltérable parmi les hommes.

Si le contrat de l'état avec les individus, si la récompense qu'il a accordée pour des services avoués et reconnus ne sont pas obligatoires par cela seul qu'ils existent, quelles obligations, quelles récompenses seront capables de lier les hommes entre eux, quelles lois en garantiront l'efficacité, quelle autorité en assurera l'exécution?

Ces actes faits au nom du magistrat suprême auraient-ils moins de solennité et d'authenticité que ceux faits sur le témoignage des magistrats inférieurs; et si tout le monde convient que la société civile ne peut exister qu'autant que les transactions privées sont respectées, comment l'état politique pourrait-il se

conserver s'il ne respecte pas ses engagements.

Dans les rapports d'individu à individu, et dans les contrats qui en émanent, il y a peut-être des moyens de prononcer sur la justice de ces rapports, sur l'équité des contrats privés. On peut jusqu'à un certain point, et sans des conséquences trop dangereuses, annuller ceux qui blessent la vérité, la bonne foi et la justice.

Mais dans les contrats faits avec le gouvernement il n'y a nul moyen de les soumettre à une révision exacte et sûre, et toute mesure de cette espèce, quelle qu'elle soit, est injuste, odieuse et préjudiciable aux véritables intérêts de l'état.

Elle est injuste, parce que le gouvernement, partie contre ses créanciers et ses pensionnaires, devient juge dans sa propre cause, parce que le contrat onéreux ou lucratif n'est pas jugé dans les circonstances où il a été passé, et d'après

les chances qui l'ont accompagné, mais d'après des règles faites pour des cas ordinaires et dans des hypothèses absolument différentes.

Elle est odieuse, parce qu'elle atteint l'innocent comme le coupable, et ne laisse aucun moyen de les distinguer et de leur rendre la justice qui leur est due, parce qu'elle étend sur l'un et sur l'autre l'animadversion publique, parce qu'elle introduit l'opinion que les contrats volontaires peuvent être dissous suivant leur degré de justice et d'injustice ; système monstrueux qui fait dépendre le juste et l'injuste de l'opinion individuelle de chaque juge, et expose le même individu à passer pour honnête homme ou pour fripon, suivant le caractère et les principes de ses juges.

Elle est préjudiciable à l'état, parce qu'elle empêche les honnêtes gens de prendre part aux affaires du gouvernement, et le force de traiter avec des hommes sans moyens et sans délicatesse, qui,

éclairés par les dangers de l'avenir, se font payer chèrement le risque qu'ils ont à courir, et ne négligent rien pour se mettre à couvert de la peine qui les attend, ce qui produit l'immoralité et le mépris de l'honnêteté publique.

Si Sully avait pu devancer la pénible leçon de l'expérience, s'il avait pu se transporter par la pensée au moment où de nouveaux besoins exigeraient de nouvelles ressources, il eût senti combien le système de révision, de liquidation et d'annullation de la dette publique est illusoire et trompeur; le peu d'utilité et de profit que la fortune publique retire d'une économie de quelques millions, fussent-ils arrachés même à la fraude et à l'injustice; quelle défiance générale, universelle, toute réduction légitime des engagements publics répand sur les affaires, et combien cette défiance est funeste et fatale aux besoins du service. Il se serait convaincu que dès qu'on a donné l'exemple de manquer aux engagements con-

tractés sous la foi publique, rien ne doit rassurer les créanciers postérieurs, ou du moins que leurs craintes ne peuvent être calmées que par l'immensité du bénéfice qui leur est offert; il aurait vu que ses révisions et ses réductions n'effrayèrent ni les traitants, ni les capitalistes, ni les courtisans sous le règne de Louis XIII, et que ces mêmes opérations répétées par Richelieu, Mazarin, Colbert, etc., ne produisirent pas des effets plus heureux, et ne servirent qu'à rendre les ressources plus rares et plus difficiles, l'argent plus cher, et les circonstances plus pénibles et plus calamiteuses.

Je sais que toutes ces considérations perdent toute leur force, et paraissent même puériles lorsqu'on en fait l'application à un état dilapidé par les courtisans, les favoris, les traitants, les financiers, les fournisseurs, et cette horde de vampires si funeste aux gouvernements et à la prospérité des nations. Je sais qu'on croit ne rien devoir à qui n'a rien

donné, ou n'a donné que très-peu de chose.

Mais on ne fait pas attention qu'on n'échappe à un abus, que par un abus plus grand encore, que le remède est pire que le mal. On ne veut pas que l'état souffre des erreurs du gouvernement, et on ne voit pas que la réformation arbitraire des dommages qu'il éprouve ne produit d'autre effet, en dernière analyse, que d'encourager, et en quelque sorte de récompenser les dilapidations de la fortune publique. Le véritable, l'unique moyen d'arrêter ces abus déplorables, est dans la limitation du gouvernement. Qu'on le dépouille de l'arbitraire, et ses actes ne blesseront ni l'état, ni les particuliers, ni lui-même. Le caractère de tout gouvernement arbitraire est d'appeler tous les vices autour de lui, est d'éprouver à son tour l'arbitraire qu'il fait peser sur les autres.

Les résultats fâcheux des mesures arbitraires que Sully employa pour la dimi-

nution des charges publiques, ne furent pas sentis de son temps, parce que le gouvernement était tout, et les individus rien, parce que le gouvernement, ainsi que les particuliers, ne faisait aucun usage du crédit, parce que les transactions générales et privées se réalisaient aussitôt qu'elles étaient consommées, et qu'il n'y avait aucun intervalle entre le le paiement et la consommation.

Mais à mesure que les gouvernements ont profité des méthodes du commerce, que la consommation a précédé le paiement, que le paiement ne s'est réalisé que long-temps après la consommation, et que pendant l'intervalle qui s'écoule entre ces deux époques, les transactions du gouvernement, comme les autres transactions commerciales, ne reposent que sur la foi publique, la mesure de Sully est devenue plus fâcheuse, a eu des inconvénients incalculables, et a été funeste aux gouvernements et à la prospérité publique.

L'amélioration du revenu public que Sully opéra par la révision des concessions faites par le gouvernement, par la rentrée en possession des domaines aliénés ou engagés, par leur rétrocession à des conditions plus avantageuses pour l'état, et par l'annullation du bail des fermes et leur adjudication aux enchères, présente encore une partie des inconvénients que nous venons de remarquer sur la diminution des charges publiques.

Ces opérations n'eussent-elles porté que sur des actes iniques et frauduleux, eussent-elles garanti l'état du préjudice que lui avaient fait les précédentes administrations, eussent-elles rétabli la justice la plus exacte, étaient absolument contraires aux principes d'une bonne administration, et devaient être plus préjudiciables que profitables à l'état.

Si Sully se crut autorisé à anéantir sous prétexte de fraude, de faveur ou de collusion, les actes des administrateurs qui l'avaient précédé, tous ceux qui contrac-

tèrent avec lui devaient redouter le même traitement des administrateurs qui lui succéderaient, et dès-lors tous les contrats, tous les actes, toutes les conventions qu'il fit, durent être considérés comme précaires et incertains ; et les concessionnaires, les engagistes, les aliénataires, et les fermiers, épouvantés de la chance qu'ils avaient à courir, durent prendre toutes les précautions qui pouvaient diminuer leurs risques, et ces précautions durent être calculées aux dépens de l'état. Ce résultat était inévitable, parce qu'il découle de la nature même des choses. Qu'on ne s'y méprenne pas, il n'y a pour les gouvernements, comme pour les particuliers, qu'un seul moyen de bien administrer les intérêts publics, et de rendre les contrats qu'ils passent, égaux, équitables et justes ; c'est de les respecter, c'est de les exécuter religieusement. Quand ce respect, quand cette exécution sont certains, la concurrence

des contractants éloigne toute possibilité de surprise et de fraude, et la loyauté nationale est le plus sûr gardien des intérêts de l'état.

On s'étonnera peut-être que je m'arrête si long-temps sur ces principes, dont l'évidence est si frappante, et dont l'utilité ne semble susceptible d'aucune contradiction ; mais on me pardonnera sans doute de les avoir rappelés, si l'on considère que Sully les méconnut, ou ne leur accorda pas toute la considération qui leur est due, que sa conduite est devenue la règle de tous les administrateurs qui lui ont succédé, et qu'elle a été constamment imitée depuis dans toutes les circonstances où l'on a cru y entrevoir quelqu'avantage, même passager et momentané.

Enfin, Sully augmenta le revenu de l'état par la recherche des financiers, par la création des francs-fiefs, des maîtrises et communautés, et par l'hérédité des

offices ; ces nouvelles branches de revenu me paraissent également reprouvées par les principes d'une bonne administration.

La recherche des financiers est juste, utile et digne de toute sorte d'éloges, quand elle est motivée sur des délits positifs et certains, quand ces délits sont soumis aux tribunaux ordinaires chargés de leur répression, et punis des peines portées par la loi commune ; mais ce n'est pas là ce que se proposa Sully, et ce que se sont proposé tant de fois après lui les administrateurs pressés par le besoin. Cette recherche, toujours motivée sur les délits les plus graves, sur la concussion, le péculat, le faux et tous les genres de fraude, n'a jamais eu d'autre objet que de tirer de l'argent des accusés, de leur faire restituer une partie de leurs vols, et de leur faire racheter, par un peu d'argent, la peine qu'ils ont encourue. L'effet nécessaire de ces sortes de recherches, est donc d'assurer l'impunité des plus

grands crimes, de ceux qui intéressent le plus la fortune de l'état, de persuader que les vols publics ne doivent être punis que par de faibles et insuffisantes amendes pécuniaires, et d'encourager au crime par la certitude de l'impunité.

L'établissement du droit de franc-fief était une atteinte au droit de propriété, et une injure envers la portion de la nation qui y était assujettie. C'était gêner la circulation des propriétés, en diminuer la valeur en diminuant le nombre des acheteurs, c'était établir un impôt sur le vendeur dans le moment de sa détresse, et ajouter un nouveau créancier à ses autres créanciers, c'était donc une imposition à la fois injuste et odieuse.

Les rétributions, tirées des maîtrises et des communautés, étaient le prix du monopole du travail, des entraves mises à l'industrie, et l'impôt le plus onéreux sur les consommateurs. « Proposer la » maîtrise des arts et métiers comme une

» ressource d'argent, dit un publiciste
» estimable (1), ce ne peut être que l'effet
» de l'ignorance ou de l'intérêt particu-
» lier. On n'a qu'à en examiner les vexa-
» tions, l'embarras et le peu de produit,
» pour être convaincu qu'un pour cent
» sur les entrées rendrait davantage, sans
» régie et sans injustice. »

Sully ne peut pas être soupçonné d'intérêt particulier, dans la création des maîtrises et des communautés, il avait trop de grandeur d'âme et de dignité personnelle pour s'avilir à ce point; mais cette mesure prouve combien la science du revenu public était alors peu avancée, et combien le défaut de lumière fut nuisible à l'état.

Si l'on se demande maintenant comment cette administration, qui ne fut ni brillante en conceptions, ni distinguée par son attachement aux bons principes, dans laquelle on remarque peu de vues

(1) Essai polit. sur le Commerce.

profondes (1) et sagement combinées, et qui commit des erreurs si graves dans le choix de ses moyens, a cependant si bien mérité des contemporains, et transmis un souvenir si cher à la postérité; je crois en apercevoir la raison dans ses soins, ses efforts et son application constante à soulager le peuple, à détruire toutes les causes d'oppression qui jusqu'alors avaient pesé sur lui.

La remise de 20 millions d'arrérages de taille, la diminution annuelle de deux millions, formant le huitième de cet impôt si onéreux au peuple, l'insaisissabilité des bestiaux de labour, des outils et instruments d'agriculture, et des meubles du cultivateur, l'exportation

---

(1) Sully qui n'apercevait point les avantages des manufactures et du commerce, s'opposa à l'édit qui fut porté pour favoriser la navigation, et blâma constamment les dispositions de Henri IV pour établir en France des manufactures de tapisseries, façon de Flandre, et de toiles, façon de Hollande, ainsi que pour former des colonies en Canada, et des établissemens de commerce dans les Indes orientales. (*Mém. de Sully.*)

des bleds et la diminution des gabelles, donnèrent au peuple une aisance inconnue jusqu'alors.

L'ordre dans la perception des contributions, la défense faite aux gens puissants de lever des tributs sur les peuples, de leur autorité privée, les délivrèrent des vexations odieuses auxquelles ils étaient en proie, et diminuèrent encore le fardeau des tributs qui les accablaient.

L'adjudication des fermes aux enchères, la recherche des financiers, la réduction des rentes, étaient autant d'opérations qui, frappant exclusivement sur les grands, les traitants, et les privilégiés, devaient également plaire au peuple.

Enfin, l'administration qui avait précédé, et qui suivit celle de Sully, durent encore en relever la bonté paternelle et la popularité.

Voilà les titres honorables de cette administration, aux hommages qui lui ont été si justement prodigués, et qui sont bien dûs au petit nombre d'adminis-

trateurs qui ont arraché momentanément les peuples aux angoisses de la douleur et du désespoir. Puisse leur nom passer d'âge en âge chargé des bénédictions de tous les siècles !

Sous Louis XIII. Le long règne de Louis XIII fut une longue calamité pour la France.

Les guerres de religion, la guerre étrangère, la faiblesse du monarque, le crédit des favoris, l'avidité des courtisans, les désordres de la cour, dissipèrent rapidement les économies du dernier règne, nécessitèrent l'augmentation des revenus ordinaires et le recours aux moyens extraordinaires.

Quatre ans après que Louis XIII fut monté sur le trône, en 1614, il convoqua les états-généraux, et le président Jeannin y fit le rapport de l'état des finances; le résultat fut que la dépense excédait la recette de 9,117,324 liv.

Que la dette était augmentée de 60,000,000 liv., et que le trésor de la Bastille était réduit à 2,500,000 liv. Il

fut avoué que la valeur des offices alors existants était de 200,000,000 liv.

Les états se séparèrent sans avoir fait rien d'utile ni d'avantageux.

Le gouvernement ne fut point arrêté par la résistance des états ; il eut recours à toute sorte d'expédients pour subvenir à ses dépenses. Il augmenta les tailles, créa une quantité innombrable d'offices civils, de finance, de commerce et de charges domestiques de la famille royale ; il fit des emprunts forcés sur les charges et emplois ; il créa une chambre de justice contre les traitants et les financiers ; aliéna des rentes sur toutes les branches du revenu ; établit un droit sur le tabac ; mit à contribution les engagistes du domaine ; supprima une partie des pensions ; augmenta les droits sur le sel, de 6 liv. 2 den. par minot ; établit un droit de subvention, ou le vingtième du prix de toutes les maisons qui seraient vendues, et vendit des lettres de noblesse.

Résultat de l'administration du re-

venu public, sous Louis XIII ....

Tailles	44,000,000 l.
Surplus du revenu	35,000,000
Total.	79,000,000 l.

La dette . . 46,000,000 . . .
La dépense. 29,900,000 . . .

75,900,000 l., ci. 75,900,000 l.

L'excédent de la recette sur la dépense était donc de 4,000,000

Mais ces 4 millions étaient plus qu'absorbés par la non-valeur des subsides étrangers et autres articles de dépense oubliés.

La totalité de la valeur des offices dépassait 300,000,000 liv.

Il est encore évident que l'accroissement du revenu public sous le règne de Louis XIII frappait particulièrement le tiers-état, et n'atteignait que faiblement le clergé et la noblesse. Ces deux ordres

n'étant point assujettis aux tailles ne contribuaient, l'un que par ses dons gratuits, qui s'élevaient à environ 1,000,000 par an, et l'autre que par les impôts de consommation, qui dans tout ce règne n'éprouvèrent qu'une augmentation très peu considérable, surtout si on la compare à celle qui eut lieu sur les tailles. Le tiers-état était donc seul écrasé, et cet isolement des deux autres ordres ne lui permit ni de se plaindre, ni d'entrevoir les moyens de faire écouter ses trop justes plaintes.

Le tableau comparatif des dépenses extraordinaires de la France et de l'Angleterre pendant les deux siècles que je viens de parcourir, est remarquable par leur progression toujours croissante, par le mauvais choix des ressources mises en usage pour y faire face, par les résultats politiques qu'elles eurent dans les deux pays.

Les dépenses générales de l'Angleterre, qui en 1460 ne s'élevaient qu'à environ

2,000,000 liv., étaient plus que décuplées en 1640; et, à en juger par la nature des moyens auxquels on eut recours pour les acquitter, cet accroissement excessif n'était pas le résultat de l'accroissement progressif de la richesse générale, mais de l'excès des dépenses extraordinaires. Si l'augmentation des dépenses générales eût été l'effet de l'augmentation du revenu général, on n'aurait pas eu recours à l'expropriation des acquéreurs des domaines de la couronne, à la confiscation des biens des ennemis de la famille régnante, aux bénévolences, aux taxes en remplacement du service militaire, aux capitations graduelles et proportionnelles aux rangs et aux fortunes, à l'affaiblissement des monnaies, aux emprunts forcés, à la confiscation des biens du clergé, des emprunts volontaires sur le continent, à l'usurpation du revenu des évêchés, et à des compositions avec les catholiques; toutes ces mesures oppressives, spoliatrices et ruineuses, dé-

cèlent l'impuissance du revenu général, le besoin impérieux des circonstances, le peu de progrès de la science, et l'oppression qu'ils faisaient peser sur toute la nation. Faut-il s'étonner de la commotion qu'ils donnèrent aux esprits, et de la part qu'ils eurent aux agitations, et à la révolution politique que l'Angleterre éprouva à cette époque ?

Les opérations financières de la France pendant la même période, furent tout aussi désastreuses, et à peu près de la même nature que celles de l'Angleterre.

Les dépenses générales, qui en 1460 n'étaient que de 2,800,000 liv. étaient en 1640 de 75 millions, et les produits destinés à les acquitter, indiquent clairement que cette augmentation prodigieuse n'était pas l'effet de la progression des richesses générales, mais la suite nécessaire des dépenses extraordinaires.

Ces dépenses avaient fait porter à 44 millions les tailles qui en 1460 s'élevaient à 1,800,000 l., et par conséquent avaient

fait augmenter près de vingt-cinq fois leur taux.

Elles avaient élevé à 26 millions les aides, les gabelles, les domaines et bois, et les traites qui en 1460 étaient à deux millions, et par conséquent en avaient fait augmenter près de treize fois la valeur.

Elles avaient nécessité la création de droits sur les offices, dont le produit s'élevait à deux millions; d'autres taxes sur le commerce qui produisaient environ 5,700,000 livres, et la subvention du clergé montant à 1,300,000 liv.

Elles avaient absorbé 300 millions de capitaux, prix auquel s'élevait alors la valeur des offices et des charges.

Elles avaient absorbé le capital de plus de quatorze millions de rente, qu'on ne peut pas évaluer à moins de 400 millions.

De sorte qu'en dernière analyse elles étaient supportées en très-grande partie par le tiers-état, et pour une petite partie seulement par le clergé et la noblesse.

Les soulagements que le tiers-état avait trouvés dans l'administration économe et bienveillante de Sully n'avaient été que passagers, et les avantages qu'il en avait recueillis lui furent promptement arrachés par les administrateurs qui le remplacèrent.

Mais quelque disposés que fussent ces administrateurs à suivre la marche qui leur avait été tracée par leurs prédécesseurs, il leur fut impossible d'empêcher que la grandeur toujours croissante des dépenses extraordinaires n'atteignît enfin le clergé et la noblesse, et ne les réunît d'intérêt avec le tiers-état. Lorsque ce moment fut arrivé, le rapprochement passager des trois ordres de l'état produisit le même effet qu'il avait produit en Angleterre, et entraîna des agitations qui, sans des circonstances particulières, auraient eu le même résultat.

Ainsi l'influence politique du revenu public sur la situation politique des états se fait remarquer à toutes les époques de

l'histoire, en manifeste la haute importance, et le recommande fortement à l'attention, à la prudence et aux lumières des gouvernements.

CHAPITRE VI.

Dépenses extraordinaires en France et en Angleterre depuis 1640 jusqu'en 1715.

Sous Louis XIV.

Le règne de Louis XIV, qui dura 71 ans, ne fut ni plus fortuné pour le peuple, ni plus remarquable par les progrès de la science du revenu public, ni plus utile à la richesse nationale ; il convient cependant de distinguer trois époques dans ce règne mémorable.

La première, depuis l'avènement de Louis XIV au trône jusqu'à sa majorité ; la seconde, depuis sa majorité jusqu'à la mort de Colbert, et la troisième, depuis la mort de Colbert jusqu'à la fin de son règne.

Pendant l'administra-

La première époque fut remarquable

par les tentatives du contrôleur Emory pour établir des impôts qui fussent également supportés par tous les Français, et par les commotions que ces tentatives excitèrent. tion de Mazarin.

Il augmenta le droit d'entrée sur les vins et sur la vente du vin en gros dans le royaume.

Il taxa les emphytéoses des biens des communautés au huitième du prix de leurs baux, avec 2 sols pour livres en sus.

Il ajouta 24 den. pour livres sur la ferme dite de la bûche, c'est-à-dire, sur la ferme des droits sur la vente du bois.

Il taxa les maisons bâties à Paris hors de ses limites (1).

Il créa 3,200,000 liv. de rentes sur les aides par forme d'emprunt forcé sur les riches et notables (2).

---

(1) Cette taxe fut remplacée par une augmentation de 5 à 600,000 liv. sur les tailles.

(2) Le parlement enregistra la déclaration, à condition que, dans cette taxe, seraient compris seulement

Il augmenta de 2 sols pour livres tous les droits compris dans les fermes.

Il augmenta les droits de gabelle de 40 sols par minot.

Il établit des droits d'entrée à Paris, et doubla les octrois, dont moitié fut attribuée au roi.

Il établit 700,000 liv. de taxe sur les six corps des marchands, qui furent autorisés à s'en rembourser par des droits établis sur les marchandises.

Il suspendit le paiement de quatre quartiers de rente.

Retrancha quatre années de gages aux compagnies de judicature, et rétablit le droit annuel.

Tous ces impôts étaient excessifs sans doute, et le coupable emploi que Mazarin en faisait n'était pas propre à les justifier; il faut convenir cependant qu'ils

---

ceux qui, depuis vingt ans, auraient été employés dans les finances, ou auraient exercé le commerce, ou auraient fait volontairement des avances au roi. Cet édit fut révoqué.

étaient pour la plupart moins onéreux, moins ruineux et plus près des bons principes que ceux qui avaient été établis jusqu'alors. Ils frappaient sur l'universalité des Français, sur des consommations qui n'étaient pas de première nécessité, et dont on pouvait se passer. Chacun ne payait de ces impôts que ce qu'il pouvait ou ce qu'il voulait en payer, avantage inappréciable et particulier aux impôts sur les consommations. Ils excitèrent cependant une rumeur générale, un mécontentement universel, une guerre civile qui, sans des circonstances particulières, auraient sans doute produit la même catastrophe que l'Angleterre éprouva à la même époque et pour les mêmes causes.

Mais la haine et le ressentiment du peuple qui en Angleterre furent dirigés contre le monarque n'atteignirent en France que le ministre qui gouvernait pendant la minorité du prince.

D'ailleurs la lutte du peuple anglais

contre les exactions de ses rois était ancienne et durait depuis plusieurs siècles, et celle du peuple français ne faisait que de naître, et n'était pas même bien déterminée.

Enfin les divers ordres de l'état étaient en Angleterre fortement opposés à l'esprit et au système du gouvernement, et étroitement réunis pour le faire changer, et en France les divers ordres n'étaient liés ni par la même passion ni par le même intérêt, et n'avaient par conséquent ni la même volonté ni le même but. Voilà pourquoi de deux guerres civiles entreprises par deux peuples voisins pour des abus de pouvoir et à cause de l'excès des contributions, l'une se termina par le renversement du monarque et la dissolution de la monarchie, et l'autre ne put pas même renverser le ministre qui en avait été l'objet.

A la fin de l'administration de Mazarin, le revenu public ordinaire et extraordinaire montait à . . . . 84,222,096 l.

Savoir :

Tailles	44,426,096 l.	
Autres produits.	39,796,000	
Somme pareille.	84,222,096 l.	
La dette publique s'élevait à		52,377,172
Il ne restait par conséquent de libre, pour faire face aux besoins du service, que		31,745,924 l.
La dépense était de		60,083,189
Le déficit était par conséquent de		28,237,265

Le prix des offices était alors évalué à 419,630,842 liv., et le nombre des officiers était de 45,780, non compris ceux de la maison du roi.

Telle était la situation des affaires, lorsque Colbert fut appelé à l'administration du revenu public. Son administration a plusieurs traits de ressemblance avec celle de Sully; et comme administrateurs, ces deux grands hommes ne semblent pas à une grande distance l'un

Pendant l'administration de Colbert.

de l'autre ; mais la profondeur des vues, la grandeur des mesures, et l'importance des résultats qu'on remarque dans l'administration de Colbert, le tirent de la ligne des administrateurs, et le placent au rang des plus grands hommes d'état, et c'est sous ce double rapport que je vais essayer l'esquisse de son administration.

Colbert, comme administrateur, employa les mêmes mesures que Sully avait prises pour rétablir l'ordre dans l'administration du revenu public ; il en ajouta seulement deux nouvelles qui les corroboraient, et en assuraient l'efficacité.

Il obligea les receveurs des tailles à tenir un journal détaillé de leur recette, et à souscrire l'engagement personnel de verser le montant des impositions au trésor public dans dix-huit mois, et ensuite dans quinze mois lorsque les campagnes furent rétablies.

Ces deux mesures, ajoutées à celles de Sully, laissent peu de choses à desirer dans cette partie, et complettent à peu

près toute la science de la perception du revenu.

Comme Sully, Colbert réduisit les charges publiques par la révision et la suppression d'une partie considérable de la dette publique.

La chambre de justice qu'il fit instituer, supprima toutes les rentes créées depuis 1656, sauf à rembourser ceux qui les avaient achetées de bonne foi en argent sur le pied du contrat. Ces rentes montaient à 8,240,436 liv., et le remboursement n'en était pas onéreux, puisque le cours de ces années était le *denier deux* et *trois* pour les financiers.

La chambre de justice étendit encore ses opérations sur les rentes créées depuis 1630, et tantôt annulla les titres, et tantôt força les rentiers à payer un supplément de prix; tantôt ordonna le remboursement de la rente au cours de la place.

Il obligea tous les propriétaires des rentes, sur l'Hôtel de Ville, à représen-

ter leur titre, pour connaître le prix d'acquisition de ces rentes, et comme au moyen des réductions que Mazarin avait faites, celles de 1,000 liv. étaient réduites à 415, il lui fut facile d'en rembourser le prix.

Le résultat de toutes ces opérations diminua la dette publique de 16,851,958 l., somme énorme sans doute, mais de peu de considération si l'on porte ses regards sur les effets que cette réduction produisit dans le cours de cette administration, et surtout dans les dix dernières années du règne de Louis XIV.

Comme Sully, Colbert réduisit le nombre des offices, diminua la gabelle, les tailles, réduisit à deux charrues les exemptions de taille, dont la noblesse, et la plupart des officiers publics jouissaient, révoqua tous les annoblissements depuis 1600, et donna toute son attention au soulagement des peuples. La guerre de 1667 ne dérangea pas même ses mesures, et ne l'arrêta point dans la ré-

duction de la dette et l'amélioration du revenu public.

En 1670, l'année la plus brillante de son administration, le revenu public était composé des

Tailles.	40,000,000 l.
Fermes	46,000,000
Bois	1,092,900
Revenus casuels.	3,198,183
Etapes et secondes parties.	1,999,579
Domaines.	3,465,000
Total.	96,138,885 l.

Dépenses .	79,000,000 l.	
Dette . . .	22,000,000	
Total. . . .	101,000,000 l.	
Le revenu. .	96,138,885	
Déficit. .	4,861,115 l.	4,861,115 l.
Somme pareille.		101,000,000 l.

Ainsi dans l'espace de sept années Colbert améliora le revenu de douze millions, et diminua la dette de trente millions; au total . . . 42,000,000 l.

. Il est même remarquable que l'augmentation du revenu ne frappa ni sur les tailles ni sur les gabelles, mais sur les fermes et les autres branches du revenu; de sorte qu'elle n'atteignit que légèrement le peuple, et cependant son administration ne fut pas populaire, et n'a jamais joui, comme celle de Sully, de la faveur publique. . . .

La cause la plus vraisemblable de cette diversité d'opinion sur deux hommes si recommandables à tant d'égards doit être plutôt attribuée à la diversité de leurs intentions qu'à la différence de leurs talents et de leurs services. Les augmentations de revenu et les réductions de la dette sous l'administration de Colbert ne servirent qu'à accroître les dépenses du monarque, et ne tournèrent point au soulagement du peuple et à l'avantage de l'état. Colbert pendant la guerre de 1672 perdit tout le fruit des réformes, des réductions et des suppressions qu'il avait faites pendant les six années précédentes,

et fut forcé de recourir aux mêmes expédients qu'il avait improuvés et sévèrement punis. Ces circonstances eurent la plus fâcheuse influence sur son administration. On ne considéra point que les frais ruineux de la guerre de 1672, que l'orgueilleuse magnificence de Louis XIV, que ses projets gigantesques, que son ambition fastueuse l'avaient forcé de renoncer aux principes qu'il avait suivis jusqu'alors; qu'il n'avait pu se soustraire à l'impérieuse loi de la nécessité, et qu'il avait été obligé de faire ressource de tous les moyens qui se présentaient, quelque désastreux qu'ils fussent; on le jugea par les résultats de son administration; et comme ils n'apportèrent aucun adoucissement à la situation des peuples, ils ne lui méritèrent ni son amour ni sa reconnaissance. . . . .

Les ressources auxquelles il eut recours pour subvenir aux dépenses des six années que dura la guerre de 1672

furent absolument les mêmes que celles qui avaient été employées jusqu'alors.

Il augmenta les tailles ;

Créa des charges ;

Fit faire la recherche des francs-fiefs ;

Rétablit l'hérédité de plusieurs offices et la casualité de plusieurs autres ;

Aliéna des rentes sur les domaines ;

Vendit la noblesse ;

Donna des augmentations de gages à certains offices, ou en d'autres termes fit des emprunts forcés sur certains officiers publics,

Et établit le contrôle des exploits.

Ces diverses affaires produisirent net 149,004,305 liv., et en y ajoutant le sixième pour le bénéfice des traitants auxquels les perceptions et le recouvrement en furent abandonnés : cela fait environ . . . . 174,000,000 l.

Le revenu des six années de guerre fut de 626,747,234

Total . . . . 800,747,234 l.

La totalité des dépenses fut de	801,691,079 l.	
Outre la somme due à la caisse des emprunts, montant à	14,193,298 l.	
Total . . .	815,884,377 l.	
Le revenu. . . .	800,747,234	
Le déficit fut par conséquent de	15,137,143 l.	ci 15,137,143 l.
Somme pareille		815,884,377 l.

Il résulte donc de cet aperçu que la guerre de 1672 coûta en dépenses extraordinaires. . . . . 174,004,305 l.

En déficit du revenu sur la dépense 15,137,143

Total . . . . 189,141,448 l.

Encore dans cette somme n'est pas comprise l'augmentation du revenu or-

dinaire, qu'il est impossible de calculer ni d'évaluer.

Dans les cinq années qui suivirent la paix de Nimègue, Colbert parvint à rétablir les affaires, et on lui doit la justice de reconnaître que cette fois il n'employa pas les moyens arbitraires et désastreux dont il s'était servi pendant les premières années de son administration. Ses combinaisons ne furent pas toutes exemptes de blâme; mais il en est plusieurs qui furent conformes aux principes de la meilleure administration, et dont la découverte et l'emploi sont entièrement dus à son génie.

Il en est une surtout qui mérite une attention particulière, parce qu'elle lui fut d'une grande utilité, et qu'elle aurait pu être le mobile d'une grande prospérité si on avait su après lui en tirer les nombreux avantages qu'elle pouvait produire.

Colbert savait que dans les grandes cités, à Paris surtout, une foule d'indi-

vidus gardent dans leurs coffres des sommes considérables, stériles pour eux et pour le public, jusqu'à ce qu'ils aient trouvé l'occasion ou le moment de les employer conformément à leurs vues. Il en tira la conséquence que si on offrait à ces particuliers un intérêt modique, avec la certitude de retirer leurs fonds à volonté, ils ne feraient aucune difficulté de les prêter. D'un autre côté il comprit tous les avantages que l'état retirerait de ce crédit dans tous les temps, et surtout dans les moments difficiles. D'après ces diverses considérations il ouvrit une caisse d'emprunt à 5 pour 100, avec la faculté de reprendre son argent à volonté, et le succès de cette mesure dépassa ses espérances. Cette caisse ouverte pendant la guerre de 1672 rendit les plus grands services, et fournit encore de plus grandes ressources à la paix. Elle se soutint pendant sa vie avec éclat, parce qu'elle fut tenue avec fidélité et exactitude.

Ce premier pas vers la circulation des

capitaux devait, ce semble, conduire les administrateurs qui succédèrent à Colbert à la découverte des principes sur lesquels elle repose, des moyens qu'elle offre au progrès des richesses et de la supériorité absolue qu'elle assure aux pays qui en jouissent sur ceux qui en sont privés. Mais en politique et en administration il est des vérités qui ne peuvent se faire jour que lentement, à l'aide des circonstances, après de grands malheurs et de grandes catastrophes. De ce nombre est le crédit public ou la circulation des capitaux, dont on trouve ici le premier élément, que l'ignorance et l'infidélité, l'enthousiasme et le délire, la mauvaise foi et le charlatanisme ont tour à tour repoussé et accueilli, déshonoré et exalté, et sur lesquels l'opinion des hommes instruits et éclairés est encore flottante et incertaine, parce qu'on le juge plutôt d'après l'abus qu'on en a fait que d'après l'usage qu'on en doit faire.

Colbert ne se méprit pas sur sa véri-

table destination, et en tira tout le parti possible dans les circonstances où il se trouvait. Il se servit des fonds de la caisse des emprunts, prêtés à modique intérêt, soit pour rembourser des créances onéreuses, soit pour éteindre des intérêts trop considérables, soit pour attendre les rentrées du trésor public sans écraser les contribuables, et le jeu de cette caisse donna au trésor public une aisance inconnue jusqu'alors.

D'un autre côté, il ouvrit des emprunts à un taux plus bas que ceux qui avaient été faits pendant la guerre, et se servit du produit des nouvelles rentes pour éteindre les anciennes.

Par ce virement, toutes les rentes anciennes furent remboursées, et les nouvelles ne s'élevèrent qu'à 8,000,000 liv.

Combien de pareilles combinaisons l'emportent sur celles qu'on avait suivies jusqu'alors, sur la révision des titres, l'annulation des rentes, leur remboursement au taux de l'acquisition, et autres

mesures arbitraires et déplorables ; et pourquoi faut-il que cette direction, imprimée à l'administration par un grand administrateur, ait été perdue pour les Français ?

A la mort de Colbert, en 1683, la dépense, y compris les charges montant à 25,889,689 liv., était au total de . . . . 125,676,945 l.

Le revenu, dans lequel les tailles entraient pour 35,000,000 livres, était de 112,889,689

Déficit . . . . . 12,880,268 l.

Si l'on compare la situation du revenu à cette époque avec celle où il était lorsque Colbert en prit l'administration, on voit qu'il fut augmenté de . . . . 28,654,299 l.

Et que la dette publique fut diminuée de . . 27,487,483

Résultat en faveur de l'état . . . . 56,141,782 l.

Si ces améliorations eussent été le fruit de l'ordre dans la recette, de l'économie dans la dépense, des combinaisons et des mesures que la justice et la loyauté avouent, Colbert l'emporterait de beaucoup sur Sully comme administrateur, et il n'y aurait même aucune justice à les comparer entr'eux; mais il le faut avouer, toutes ces améliorations ne furent dues en grande partie qu'à l'arbitraire et à l'abus du pouvoir, ne servirent qu'à entretenir de plus grandes dépenses, qu'à flatter le goût du monarque pour le faste et les plaisirs, qu'à l'égarer sur l'étendue de sa puissance, tandis que toutes les améliorations de Sully, tout aussi arbitraires que celles de Colbert, servirent du moins à alléger le fardeau des peuples, et à étendre la puissance de l'état; et, comme toutes les actions doivent être jugées par l'intention, Sully, appliqué au soulagement des peuples et à la grandeur de l'état, l'emporte, sous les rapports de l'administration, sur Colbert

dévoué aux prodigalités et à l'ambition du monarque.

Mais il est d'autres qualités qui distinguent éminemment Colbert, de tous les autres administrateurs qui l'ont précédé et suivi, qui lui assurent une supériorité absolue, et qui le placent au premier rang des hommes d'état.

Il ne se traîna point dans le sentier étroit de l'administration, et ne borna point son attention à de simples méthodes de recette et de dépense, qui sans doute ont un mérite réel, mais circonscrit et borné. Il porta plus loin ses vues; il envisagea tous les moyens qui peuvent rendre un empire riche, florissant et heureux, et il ne négligea rien de ce qui pouvait les faire réussir.

Sully avait considéré la culture et le pâturage comme les deux mamelles de l'état, et avait donné tous ses soins à leur prospérité. C'était le coup-d'œil d'un bon économe qui veut et qui sait tirer parti de ce qu'il a.

Colbert vit que la culture et le pâturage sont des moyens de richesses et de prospérité infiniment limités quand ils ne sont pas fécondés par le commerce, l'industrie et les arts, et il jeta les fondements de tous les établissements qui pouvaient les conserver ou les introduire parmi nous, et nous faire jouir de leurs nombreux bienfaits.

En 1664, il créa une compagnie des Indes, à laquelle il fit une avance de quatre millions.

Il racheta une partie des Colonies de l'Amérique, devenues des propriétés privées, en confia le commerce exclusif à une compagnie, dont il étendit le privilège sur les côtes d'Afrique; et lorsque l'expérience lui eut appris que cette compagnie ne remplissait pas l'objet de son institution, il la supprima, et rendit libre le commerce dont elle avait le privilège exclusif.

Il encouragea, par des gratifications, le commerce du nord, et créa une com-

pagnie à laquelle il en accorda le privilège exclusif.

Il fit revivre le commerce du Levant, et employa, pour le faire prospérer, des mesures également sages et efficaces.

Il établit le transit de toutes les marchandises des provinces du nord dans celles du midi, et en facilita par toutes sortes de moyens l'exportation en Portugal et en Espagne.

Il accorda une prime à la construction des navires dans les ports de France.

Il fonda l'académie de peinture et une école à Rome.

Les manufactures des tapisseries des Gobelins et de Beauvais, des draps de Hollande, et autres de toute espèce, furent introduites en France, ou protégées, ou encouragées.

Il fonda l'académie d'architecture.

Ainsi, tout ce qui pouvait enrichir et illustrer la France, fut l'objet de son attention, de ses pensées et de ses méditations; et si le succès ne répondit pas

toujours à ses efforts, si même il se méprit quelquefois sur les moyens de faire prospérer les établissements d'industrie et de commerce qu'il fonda, si ses trop nombreux règlements, sur l'industrie, sont aujourd'hui justement critiqués, sa gloire n'en fut ni moins brillante, ni moins pure. Il ne faut en accuser que l'ignorance du siècle où il vivait, la difficulté des commencements, et le peu de secours qu'il trouva dans tout ce qui l'environnait. Il y a loin sans doute de ce qu'il fit à ce qu'il eût fallu faire; mais il vit ce qu'il fallait faire, il donna l'impulsion; et cette impulsion, quoique mal secondée, ne fut pas perdue. La France en recueillit le bienfait dans des temps postérieurs, et le commerce, l'industrie et les arts, le reconnaîtront toujours pour leur protecteur et leur fondateur.

Pendant l'administration de M. Lepelletier.

La guerre avec l'Espagne, le bombardement d'Alger, et la disette, nécessitèrent après sa mort des secours extraor-

dinaires; M. le Pelletier, qui lui succéda, n'imagina pas de meilleur moyen pour se les procurer que d'élever le taux de l'intérêt d'un emprunt ouvert par Colbert, et de continuer cet emprunt au denier dix-huit, au lieu du denier vingt, taux fixé par Colbert. Cet emprunt lui procura 57,600,000 liv., qui coûtèrent à l'état 3,600,000 liv.

Il se procura encore 18,000,000 liv. par un emprunt forcé sur les offices; dont il augmenta les gages.

Il augmenta les tailles de 3,000,000 liv.

Et continua pour neuf ans le droit annuel sur les offices.

Ces premières ressources épuisées, le ministre eut recours aux expédients ordinaires, à des créations d'offices, augmentation de gages et hérédité des offices, à l'aliénation à terme d'une partie du domaine, à la création des rentes et à des anticipations.

Son administration qui dura cinq

années, augmenta la dette publique de . . . . 82,292,871 l.

Le revenu fut porté à 136,807,518

Les charges s'élevaient à 31,517,480

Les charges avaient donc augmenté depuis la mort de Colbert d'environ 6,000,000

Pendant l'administration de M. de Pontchartrain.

Après M. le Pelletier, M. de Pontchartrain administra le revenu public pendant dix ans, et employa les ressources mises en usage par ses prédécesseurs, il établit la capitation en 1695.

Le revenu ordinaire produisit pendant les dix années de son administration 863,000,000

De l'autre part . .	863,000,000 l.
Et le revenu extraordinaire	1,167,849,463
Total	2,030,849,463 l.
Environ 200,000,000 par an.	
La dépense de ces dix années fut de	2,000,370,566 l.
La recette excéda par conséquent la dépense de	30,478,887 l.

Ainsi, la guerre terminée par la paix de Risvik, coûta à la France 1,167,849,463 l. indépendamment de l'accroissement du revenu ordinaire, qui ne peut être ni distingué, ni calculé.

Ces 1,167,349,463 l. furent le produit de créations de charges, d'augmentation de gages, d'aliénation de domaines et de création de 13,700,000 liv. de rentes, au *denier dix-huit*, *quatorze* et *douze* ; Il y en eut même de viagères.

Ainsi, la mesure des emprunts perpé-

tuels et viagers qui jusqu'alors n'avait été employée qu'avec la plus grande réserve, et seulement lorsqu'on ne pouvait plus augmenter les tailles, faire des emprunts forcés sur les offices, et des aliénations du domaine, et créer de nouvelles charges, entra en concurrence avec ces divers moyens, et ouvrit au gouvernement un fonds d'une exploitation riche et facile, si elle avait été bien connue et sagement conduite; mais périlleuse dans des mains inhabiles, et funeste par les abus et les excès qu'on pouvait en faire.

Pendant l'administration de M. de Chamillart.

M. de Chamillart fut chargé de l'administration du revenu public, depuis 1699 jusqu'en 1708.

Les dépenses de cette époque s'élevèrent à la somme de.	1,462,504,133 l.
La recette à	1,394,399,073
Déficit . . .	68,105,060 l.

Les moyens pour y

faire face consistèrent dans les revenus ordinaires, ci . . . . 387,116,788 l.

Dans les affaires extraordinaires, consistant en création de rentes, augmentation de gages.	448,919,883
Anticipation	69,120,509
Et refonte des monnaies	40,000,000
Dans les dettes exigibles, billets des monnaies, promesses de la caisse des emprunts, promesses des gens d'affaires et billets des trésoriers.	385,738,493
	1,330,899,073 l.
Clergé	39,500,000
Taxe des traitants. .	24,000,000
Total. . . .	1,394,399,072 l.

Dans ce tableau, on aperçoit une somme de 385,738,493, fournie par les billets

de monnaie, promesses de la caisse des emprunts, promesses des gens d'affaires et billets des trésoriers ; il importe d'entrer dans quelques détails sur cette nature de ressources nouvelles dans les états du revenu public.

Lors de la première refonte des monnaies, la fabrication n'allant pas vite, et le roi n'ayant pas des fonds prêts pour payer les matières, le directeur des monnaies donna ses billets à terme. L'exactitude avec laquelle on les acquitta pendant les deux premières années, accoutuma le public à les négocier comme des lettres de change.

Dans la nouvelle refonte de 1704, on fit la même chose : on paya les matières partie en argent, partie en billets ; ils furent si bien reçus du public, qu'on les renouvela sans peine de terme en terme, et ils passèrent dans le commerce comme l'espèce. Leur crédit ne fut pas même altéré par l'arrêt de surséance du 17 septembre 1704.

La caisse des emprunts, créée par M. Colbert, et supprimée par M. le Pelletier, fut renouvelée par M. Chamillart; mais l'intérêt fut élevé à 8 pour cent au lieu de 5.

Le 17 septembre 1704, un arrêt ordonna qu'il serait sursis au remboursement des capitaux jusqu'au premier avril 1705.

A cette époque, le ministre n'étant pas en état de rembourser, augmenta l'intérêt de 2 pour cent, et le remboursement se fit partie en argent, partie en billets des monnaies.

Cet emploi des billets des monnaies, étranger à leur destination, les discrédita; ce discrédit augmenta par la loi qui ordonna de les recevoir dans les paiements pour un quart, et bientôt après à Paris pour la totalité.

Ces billets furent ensuite convertis en promesses des fermiers-généraux à 5 ans, avec l'intérêt au *denier vingt*, et en billets de même nature des receveurs généraux des finances.

Les uns et les autres perdaient 60 à 80 pour cent, et n'avaient d'emploi que pour être passés au roi sur le pied du capital. Ils furent enfin échangés contre des rentes au *denier vingt*.

Le crédit dont Colbert avait jeté les premiers fondements dans l'institution de la caisse des emprunts, qui lui avait procuré un fonds de 14 à 15 millions à 5 pour cent, tandis que l'intérêt courant était à 10 et à 12, repoussé par son successeur qui n'en connut pas les avantages, reproduit, pour ainsi dire, de lui-même dans la circonstance des billets des monnaies qu'on ne sut pas fixer, lorsqu'on en avait le plus grand besoin, et qui ne put être étouffé ni par les coups d'autorité, ni par les abus du pouvoir, passa dans les mains des gens d'affaires et des agents du gouvernement; et sous ces diverses formes procura au gouvernement un fonds de 385,738,493.

Quelle heureuse découverte et que d'avantages ne devait-on pas s'en pro-

mettre si l'on avait su l'apprécier, en étudier les combinaisons et en pressentir les résultats? Mais une aveugle fatalité ne nous a pas permis de mettre à profit ses innombrables bienfaits. Il semble qu'elle ne devait pas prospérer sur son sol natal, qu'elle devait au contraire lui être funeste, et que toute sa splendeur était réservée pour un sol étranger. Il est vrai, et la suite des faits va prouver démonstrativement que si le crédit a été aussi nuisible à la France qu'il a été bienfaisant pour l'Angleterre, il ne faut l'attribuer qu'à la conduite opposée de leur administration. Celle de l'Angleterre a été aussi sage, aussi éclairée et aussi loyale que celle de la France a été aveugle, imprudente et infidelle. Comment donc leurs résultats auraient-ils été les mêmes, et ne se seraient-ils pas ressentis de la différence des moyens?

A la retraite de M. de Chamillart le revenu était de . . . . 119,723,286 l.

Les charges de 73,721,852

Ainsi depuis la retraite de M. le Pelletier le revenu avait diminué d'environ 17 millions, et les charges avaient augmenté d'environ 42 millions.

M. Desmarets succéda à M. de Chamillart ; son administration finit à la mort de Louis XIV. Pendant l'administration de M. Desmarets.

Les mesures qu'il employa pour subvenir aux besoins publics méritent une attention particulière.

Il constitua les billets des trésoriers généraux en rentes au *denier seize*, c'est-à-dire, que ceux qui avaient prêté leur argent, soit à la caisse des emprunts, soit aux fermiers et receveurs généraux, soit aux trésoriers généraux, sous la condition de le reprendre à volonté, ainsi que ceux qui l'avaient porté à la monnaie pour la refonte, et qui avaient pris des billets portant promesse de restitution lorsque la refonte serait faite, furent forcés de prendre en paiement des rentes sur l'état. Au lieu d'un capital

ils n'eurent à leur disposition qu'un revenu, et la circulation fut appauvrie et desséchée par la perte de ce capital. Cette première mesure était donc désastreuse, et ne peut être excusée que par la nécessité et l'impuissance du mieux.

Il proposa le rachat de la capitation;

Il diminua les monnaies;

Il créa des rentes;

Il emprunta quinze millions aux négocians de Saint-Malo, qui en avaient apporté cinquante de leur commerce avec les colonies espagnoles de la mer du Sud, commerce favorisé, ou du moins toléré depuis que la maison de Bourbon régnait en Espagne.

Cette ressource imprévue suffit pour rendre le mouvement à la circulation, et rétablir les affaires presque entièrement désespérées.

On s'en servit utilement pour la refonte des monnaies, et l'on trouva dans cette opération le moyen d'éteindre 43 millions de billets dits des monnaies, qui

ne trouvant point de débouché gênaient toute la circulation.

On imposa des taxes sur les familles naturalisées;

On vendit les jeunes balivaux;

On créa la caisse de Legendre, où l'on fit verser les fonds produits par quelques affaires extraordinaires. Cette caisse fut établie sur les mêmes bases que la caisse des emprunts; ainsi on revenait sans cesse vers le crédit qu'on avait repoussé, et on n'y revenait que pour le repousser encore.

On établit l'impôt du dixième;

On constitua des rentes sur l'hôtel-de-ville de Paris;

On suspendit le paiement des rentes;

On taxa les acquéreurs des lettres de noblesse et les privilèges des villes franches.

Enfin on réduisit les rentes alors existantes, et on en créa 30 millions au *denier vingt-cinq* pour leur reconstitution.

Les dépenses depuis le premier jan-

vier 1708 jusqu'au 31 décembre 1714 s'élevèrent à . . . . . 1,564,585,188 l.

Ce qui donnait pour chaque année une somme de. . . . . 219,028,740 l.

Les revenus ordinaires, y compris la capitation et le dixième, déduction des charges ordinaires assises sur ces revenus 75,000,000

Le déficit annuel. . . . 144,028,740 l.

6

Et pour les six années. . 864,572,440 l.

Les affaires

Ci-contre.		1,564,585,188 l.
extraordinaires fournirent	691,860,368	
Le déficit fut donc. . .	172,712,072 l.	
Plus la dette exigible	491,814,422	
Total. .	664,356,494 l.	
Ainsi la recette ordinaire de six années, à raison de 75 millions, avait produit.	380,000,000	
Les affaires extraordinaires.	691,000,000	
La dette exigible.	491,000,000	1,562,000,000 l.
Total.	1,562,000,000 l.	
Différence		2,585,188 l.

Si l'on calcule maintenant la dépense extraordinaire que coûta la guerre de la succession, on voit que sous l'administration de Chamillart la recette extraordinaire s'éleva à .... 1,394,399,073 l.

Sous Desmarets à. 691,660,368

Plus, la dette exigible 491,814,422

Total........ 2,577,873,863 l.

Si l'on ajoute à ce tableau les dépenses extraordinaires de la guerre de 1688 . . . 1,167,849,463

Enfin celle de 1672. 189,137,143

Total. . . . . 3,934,860,409 l.

On trouve que les guerres de Louis XIV ont coûté en affaires extraordinaires près de quatre milliards, sans y comprendre les sommes provenues de l'augmentation du revenu ordinaire, qui ne peuvent être ni distinguées ni calculées (1).

---

(1) Deniers extraordinaires levés sur les peuples, depuis 1600 jusqu'en 1610. . . . . 105,575,918 l.
1611 ——— 1640. 1,205,493,093

Toute cette dépense fut acquittée en très grande partie par des emprunts volontaires ou forcés, par l'augmentation des tailles et autres revenus, par la capitation et le dixième, et par l'aliénation des domaines.

Les emprunts volontaires paraissaient peser uniquement sur les gens d'affaires; mais malgré les réductions qu'ils éprouvèrent, les gens d'affaires n'en souffrirent point, parce que si, d'un côté, on réduisait arbitrairement leurs rentes, de l'autre ils faisaient payer dans les nouveaux emprunts le tort qu'on leur avait fait dans les premiers. Le manque de foi du gouvernement ne retombait

		Ci-contre	1,311,069,011 l.
1643	—	1656	1,095,213,195
1657	—	1660. Les comptes n'ont point été rendus.	
1661	—	1688	339,178,107
1689	—	1699	578,982,989
1700	—	1715	1,539,671,010
			4,864,114,312 l.

(Collect. des Comptes rendus de l'administration des finances, par M. Mallet.)

que sur lui et sur quelques malheureux pères de famille qui, étrangers aux affaires, avaient porté leurs économies dans les fonds publics.

Les emprunts forcés pesaient sur les fonctionnaires et employés de l'état; mais quelque onéreux qu'ils fussent, ils ne leur retiraient qu'une partie des profits et avantages énormes attribués à leurs charges et emplois; et, malgré ces taxes, ces charges et emplois furent toujours recherchés avec empressement.

Les tailles, la capitation, le dixième et les autres revenus commençaient à atteindre le clergé, la noblesse et les autres privilégiés depuis que les priviléges avaient été réduits à deux charrues; mais ce privilège était encore assez grand pour qu'ils ne sentissent pas trop le poids des charges publiques, et s'estimassent heureux par la comparaison de leur situation à celle du tiers-état, qui était entièrement écrasé, mais qui seul ne pouvait secouer le fardeau qui l'accablait, et en était ré-

duit à la malheureuse situation de s'en voir accablé sans ressource et sans espérance.

Cette considération me semble expliquer la différence de conduite de l'Angleterre et de la France, du courage avec lequel l'une secoua le joug quand il devint oppressif, et de la patience ou plutôt de la faiblesse avec laquelle l'autre le supporta lors même qu'il était insupportable.

Le long parlement qui disposa de la puissance publique après la première révolution d'Angleterre, établit des taxes personnelles et territoriales, qui ont formé dans la suite une des branches du revenu sous le nom de *landtax*, taxe territoriale.

En Angleterre, pendant la révolution.

Il établit une taxe sur la suppression d'un repas par semaine, dont le produit en six ans fut de 608,400 liv. sterl.;

Il établit l'excise sur les liqueurs, le pain, la viande, le sel et beaucoup d'autres denrées;

Il augmenta les droits de douane;

Il établit la poste, qui produisit 10,000 liv. sterl., et en épargna 7,000;

Il fit recueillir les profits résultants de la garde des pupilles, de l'aliénation des fiefs et autres prérogatives féodales;

Il etablit les licences pour la vente du vin et de la bierre;

Il appliqua au profit de l'état le produit de plusieurs offices supprimés. Ce produit était de 56,666 liv. sterl. par an;

Il vendit les domaines de la couronne moyennant dix années de revenu, et les maisons royales avec les meubles à des prix très modérés;

Il vendit les biens du clergé, et séquestra les dîmes au profit de l'état;

Il imposa des taxes forcées sur les partisans du roi;

Il envoyait des soldats chez les particuliers, qui étaient chargés de les entretenir et de souffrir tous leurs crimes.

Pendant le protectorat.

Quand Cromwel prit le gouvernement, tout le royaume fut divisé en

douze districts, chacun desquels fut confié aux soins d'un major qui fut autorisé à lever les taxes que le protecteur jugeait à propos d'imposer.

Il exigea des royalistes le dixième, et cette taxe fut étendue par les agents militaires sur tous les individus presque sans exception.

Le revenu de l'Angleterre régulier et permanent pendant l'administration de Cromwel fût d'environ

1,517,274 l. st., ci..	1,517,274 l. st.
L'Écosse, sujette au même gouvernement, produisait	143,652
Et l'Irlande	207,790
Total.	1,868,716 l. st.

L'extraordinaire levé pendant neuf ans, depuis le 3 septembre 1650 jusqu'au 5 novembre 1659, fut an-

De l'autre part. .	1,868,716	l. st.
nuellement de (1) . ..	2,417,134	
Total.	4,285,850	l. st.

Le revenu public pendant la révolution d'Angleterre suffirait pour expliquer et surtout pour motiver son renversement. Les exactions des rois l'avaient fomentée et préparée ; les exactions des révolutionnaires plus grandes encore devaient s'opposer à sa consolidation et la renverser. La nation tout entière opprimée par les exactions des révolutionnaires comme elle l'avait été par les exactions des rois devait avoir et eut autant de facilité à la détruire qu'elle en avait eue à la faire.

« Quant aux violences de la période qui » suivit le jugement du roi, sa condam- » nation et sa mort, et l'établissement » du despotisme militaire sous Cromwel,

(1) Le parlement laissa une dette de 2,472,290 l. st., qui fut payée après la restauration.

» dit Sinclair, elles eurent lieu quand il
» n'y eut plus de gouvernement civil,
» quand l'Angleterre fut abandonnée à
» la merci d'une soldatesque ignorante
» et fanatique, conduite par un usurpa-
» teur audacieux, artificieux et scélérat».

A la restauration les dépenses furent divisées en permanentes et extraordinaires. Sous Charles II.

Les premières furent fixées annuellement à	1,100,000 l. st.
Les secondes pendant les 24 années du règne de Charles II s'élevèrent à la somme de	13,414,391 l. st.

Les premières furent assises :

1°. Sur les douanes.	400,000 l. st.
2°. Une excise en remplacement des prérogatives féodales....	274,000
3°. Un impôt sur les	

De l'autre part. .	674,000 l. st.
cheminées	170,603
4°. Les domaines royaux	100,000
5°. Les forêts . . .	5,000
6°. Les postes . . .	26,000
7°. Les dîmes . . .	18,800
8°. Les monnaies. .	12,000
9°. L'excise pour les marchands de vin	20,000
10°. Les diverses taxes	54,356
Total	1,078,759 l. st.

Les dépenses extraordinaires furent assises :

Sur les biens confisqués ;

Sur les subsides du clergé et des laïcs ;

Sur des taxes territoriales ;

Sur des capitations ;

Sur des taxes additionnelle sur le vin ;

Sur un droit de timbre.

Ainsi la dépense ordinaire et extraordinaire pendant la durée du règne de Charles II ne dépassa pas annuellement 600,000 liv. sterl.

Par conséquent elle ne fut pas la quatrième partie de celle de Cromwel et du long parlement. Faut-il s'étonner si le retour de Charles II fut appelé *la Restauration*.

Sous Charles II, l'usage des billets de l'Echiquier s'établit conformément à un acte du parlement, qui voulait qu'à mesure des rentrées les prêteurs fussent payés dans l'ordre du prêt, et Charles donna une proclamation portant que cet ordre serait fidèlement gardé.

Les banquiers, et autres riches personnes, prêtaient en conséquence de l'argent à l'échiquier, et en retiraient 8 à 10 pour cent.

Il est bien singulier qu'à peu près dans le même temps où Colbert ouvrait, à Paris la caisse des emprunts, le ministère

de Charles II émît à Londres les billets de l'échiquier, qui n'étaient qu'une sorte de caisse d'emprunt; mais ce qui est plus étrange encore, c'est que les emprunts de Colbert se firent à 5 pour cent, tandis que ceux de la trésorerie d'Angleterre se faisaient à 8 et 10 pour cent.

D'où venait cette différence, et comment l'expliquer?

On ne peut pas l'attribuer à la défiance que les prêteurs avaient de la foi du roi et du parlement d'Angleterre, et à la confiance que les Français accordaient à Colbert. Si le passé, qui est la règle de conduite de l'avenir, eût été consulté, le contraire aurait dû arriver, la défiance aurait dû être contre la foi du gouvernement Français, et la confiance pour la fidélité du gouvernement Anglais.

Jusqu'alors, il y avait peu d'exemples d'un manque de foi dans les engagements des rois d'Angleterre envers leurs créanciers, et encore moins du parlement d'Angleterre.

Henri III est le premier roi d'Angleterre qui laissa une dette considérable. A sa mort, en 1272, Edouard Ier., son fils, l'acquitta, et en laissa une à son tour qui fut acquittée par Edouard II.

Edouard III, engagé dans des guerres dispendieuses, fit des dettes sur le continent, demanda des secours au parlement pour les acquitter; et disait que si les secours qu'il demandait ne lui étaient pas accordés, il serait obligé de retourner à Bruxelles, et d'y rester pour servir de gage à ses créanciers.

Richard II paya les dettes d'Édouard III.

Les dettes d'Henri VI furent une des causes de la révolution, dont il fut la victime.

Henri VII emprunta beaucoup, et paya fidèlement; sa maxime était *qu'il valait mieux emprunter trop tôt que de rembourser trop tard.*

Henri VIII fit deux banqueroutes, et y fut autorisé par deux actes du parlement; mais Henri VIII est justement re-

gardé comme le Néron de l'Angleterre, et son exemple, loin de servir de modèle à ses successeurs, fut pour eux une leçon utile et salutaire.

Le parlement accorda un subside pour payer les dettes d'Edouard VI.

Elisabeth acquitta toutes les dettes antérieures à son règne, et laissa une dette de 400,000 liv. sterling, et un actif de 350,000 liv. sterling; elles furent acquittées par Jacques I[er].

Celui-ci laissa une dette de 360,000 l. sterling, qui fut acquittée par Charles I[er].

Lors de la restauration, le parlement accorda toutes les sommes nécessaires pour rembourser les dettes de la révolution.

Ainsi, l'histoire d'Angleterre tout entière dépose de la fidélité constante de son gouvernement envers ses créanciers, et cette habitude de foi et de loyauté, si je puis m'exprimer ainsi, devait lui mériter la confiance des prêteurs.

S'il était possible de remonter aussi

loin dans l'histoire des emprunts des rois de France, et de la suivre de règne en règne, nous verrions une conduite entièrement contraire à celle des rois d'Angleterre, nous verrions chaque roi manquer à ses engagements, les annuller ou les réduire sous divers prétextes, et établir pour ainsi dire, en maxime d'état, l'improbité et l'infidélité envers les créanciers.

Si le crédit avait dû se mesurer par la confiance, il n'y a pas de doute que l'intérêt des billets de l'échiquier aurait dû être à un taux moindre que celui de la caisse d'emprunt, et cet exemple semble justifier ce que Hume a dit avec tant de finesse, *que le crédit public n'est pas aussi chatouilleux qu'on le pense* (1).

L'observation de Hume paraît solide et fondée, si l'on ne considère que les

(1) That public credit, instead of being of so delicate a nature, as we are apt to imagine, is in reality so hardly and robust, that it is very difficult to destroy it.

faits sur lesquels il l'a basée ; mais ces faits qui tiennent à des circonstances particulières peuvent-ils être généralisés, et devenir une règle invariable ?

Dans les temps où le commerce et l'industrie avaient fait peu de progrès, où les capitalistes n'avaient d'autre moyen d'employer leurs capitaux que les affaires de finance, il n'est pas étonnant que les plus grands revers ne les effrayassent pas, et qu'une banqueroute partielle ne nuisît que faiblement à un nouvel emprunt. Alors, le crédit n'était pas chatouilleux ; mais aussi on peut dire qu'alors il n'existait pas de crédit, il n'y avait que des entreprises, des affaires d'argent. C'était une sorte de commerce qu'on faisait avec ses risques et ses avantages.

Mais depuis que l'agriculture, l'industrie et le commerce ont répandu de grands capitaux parmi toutes les classes de citoyens, et leur offrent constamment un emploi sûr et facile, la portion de ces capitaux qui se dirige hors de cet emploi

ne peut être obtenue que par la confiance dans l'emprunteur, et cette confiance n'a jamais reçu d'atteinte qui n'ait été fatale aux gouvernements emprunteurs, comme va le prouver la suite des évènements qui nous restent à parcourir.

Si la défiance ne peut expliquer raisonnablement la différence de l'intérêt des billets de l'échiquier et des billets de la caisse d'emprunt, il me semble qu'elle s'explique parfaitement par l'état des capitaux dans les deux pays.

Depuis long-temps les affaires de finance avaient accumulé en France, dans les mains d'une classe particulière d'hommes connus sous le nom de financiers, des capitaux considérables qui n'avaient d'autre emploi que les affaires de finance. L'argent était donc abondant en France pour le gouvernement emprunteur.

En Angleterre, 25 années de révolution, des émigrations, des confiscations, des proscriptions, un état habituel de guerre civile et étrangère, avaient dis-

persé les capitaux, les avaient fait resserrer, et ne permettaient à personne de s'en dessaisir.

De-là, il arrivait que, quoiqu'il y eût en Angleterre plus de richesses, de fidélité et d'exactitude envers les créanciers, qu'il n'y en avait en France, l'intérêt était plus élevé en Angleterre qu'en France.

Ce résultat étrange justifie parfaitement la doctrine d'Hume sur l'intérêt; il est certain que ce n'est pas l'abondance, mais l'accumulation de l'argent qui détermine le taux de son intérêt : principe fécond, qui sert à expliquer beaucoup d'évènements, qui sans son secours paraissent inexplicables.

La fidélité des rois d'Angleterre envers leurs créanciers, qui avait été jusqu'alors à peu près intacte, reçut une atteinte violente sous le règne de Charles II.

Le 2 janvier 1672, l'échiquier fut fermé, et les sommes qu'il devait, montant à 1,328,526 liv. sterl., furent fondées à 6 pour cent, dont l'intérêt fut

exactement payé jusqu'après la mort de Charles II.

A cette époque, l'intérêt fut suspendu, les banquiers se pourvurent devant les tribunaux; et après douze années de procédure, sous le règne de Guillaume III, le parlement réduisit à moitié le capital et les intérêts qui leur étaient dus, et affecta le revenu héréditaire de l'excise au paiement de la somme de 664,263 liv. sterling, à laquelle leur créance se trouvait réduite.

Ainsi l'Angleterre, comme la France dans les premiers moments de l'apparution du crédit public, lui porta une atteinte dangereuse, et ne tarda pas à en ressentir les effets les plus fâcheux; mais l'Angleterre ne négligea rien pour réparer cette première faute, et la France l'aggrava de toute sorte de manières. On ne doit donc pas s'étonner si le crédit public, qui s'était montré d'abord plus favorable à la France qu'à l'Angleterre, changea ses premières dispositions, s'améliora en Angleterre, et devint une des sources

les plus fécondes de sa prospérité et de sa puissance, et s'il fit peu de progrès en France, et ne put jamais y pousser des racines profondes. La diversité de conduite des deux peuples, sur le crédit public, explique suffisamment la diversité des résultats qu'ils ont obtenus.

Sous Jacques II.

Jacques II monta sur trône en 1684.	
Son revenu ordinaire était de.............	2,001,855 l. st.
Il était assis sur les douanes et la ferme du sel, ci...............	600,000
L'excise............	666,383
Les cheminées......	245,000
La poste............	65,000
Les licences sur le vin.	10,000
Autres impositions sur le vin et le vinaigre....	172,901
Droits sur le tabac et le sucre............	148,861
Droits sur les toiles, l'eau-de-vie et la soie..	93,710
Total......	4,003,710 l. st.

Revenu extraordinaire 400,000

Il ne paraît pas que le revenu public ait eu quelque part aux évènements qui renversèrent Jacques II du trône d'Angleterre pour y placer une nouvelle dynastie.

Toutes les dépenses extraordinaires de l'Angleterre depuis l'avènement de Guillaume, furent acquittées par des emprunts de diverse nature; et le crédit qui jusqu'alors n'avait été employé que pour les besoins particuliers des rois, prit un grand essor dès qu'il fut employé aux besoins extraordinaires de la nation. Sous Guillaume III.

Quelques écrivains célèbres, adversaires implacables du système des emprunts, ont pensé qu'on ne l'adopta que pour attacher au gouvernement la partie riche de la nation.

Mais d'autres écrivains, dont l'opinion est du plus grand poids, ont remarqué qu'il était impossible de ne pas emprunter dans la situation des affaires publiques.

Toute l'espèce qui existait alors en Angleterre ne pouvait être estimée au-delà de 16,000,000 liv. st., dont 6 millions étaient resserrés.

Les dépenses extraordinaires de la guerre exigeaient une levée de 5 à 6 millions liv. sterl., c'est-à-dire, plus de la moitié du capital en circulation. Lever une aussi grande somme sans le secours des emprunts, dit Steward, *c'eût été mettre un muet à la torture.*

On suivit d'abord le mode des emprunts adopté sous Charles II; on emprunta sur les fonds votés par le parlement, c'est-à-dire, on emprunta à terme et sur hypothèque.

On eut ensuite recours aux annuités à 99 ans à 10 pour cent, et à 7 sur deux têtes. Ces annuités étaient des emprunts à longues échéances, avec le remboursement annuel de la quatre-vingt-dix-neuvième partie du capital.

On emprunta aussi à vie à 14 pour cent sur une tête, à 12 pour cent sur deux têtes, et à 10 sur trois têtes.

Malgré de si énormes intérêts, on trouva peu de ressources, et on ne pouvait suffire aux besoins extraordinaires. L'exemple récent du sort des banquiers, inspirait un juste effroi aux capitalistes.

Dans cette situation, on imagina, pour rétablir la confiance, de réunir les capitalistes par un intérêt commun, et de leur accorder des privilèges qui leur servissent en quelque sorte de gage et de sûreté contre l'inexactitude ou l'infidélité du gouvernement. On pensa avec raison que des individus réunis seraient moins timides, et redouteraient moins la puissance du gouvernement, que des individus isolés, sans crédit et sans appui; on suivit l'exemple que Venise et Gênes avaient donné si heureusement dans des circonstances semblables.

On créa la banque d'Angleterre avec des privilèges particuliers, et le prix de cette concession fût un prêt au gouvernement de . . . . 1,200,000 l. st.

On créa encore une

De l'autre part. . . 1,200,000 l. st.
compagnie, à laquelle on accorda le monopole du commerce des Indes Orientales, et on lui imposa la condition d'un prêt de 2,000,000

3,200,000 l. st.

Ces deux prêts furent faits au taux de 8 pour cent d'intérêt, et ne devaient être remboursés qu'à la fin du privilège de la banque et de la compagnie des Indes. Des taxes furent établies pour le paiement de cet intérêt, et leur durée fut fixée jusqu'au remboursement des intérêts et du capital.

On eut aussi recours à des emprunts par voie de loterie (1).

Enfin, les billets de l'Echiquier fournirent un autre moyen d'emprunter.

---

(1) The blame of lotteries (those banes of industry, frugality and virtue as they were Called) was ascribed to an imitation, of the exemple, of holland and a wish in the natives of theat conutry, to ruin our moral, as well as cramp our trade. (Sinclair.)

La totalité des emprunts pendant le règne de Guillaume III, qui dura 14 années, se monta à 44,000,795 liv. st.

De ces divers emprunts, il ne restait

dû à la mort de Guillaume III que	14,949,926 l. st.
Savoir, à la banque d'Angleterre, son fonds primitif ci . . .	1,200,000
A la compagnie des Indes	2,000,000
Aux banquiers pour la dette de Charles II.	664,263
Annuités	8,695,559
Emprunts divers et déficit	1,162,486
Dettes exigibles . .	
Pour l'armée et les charrois	1,123,258
Pour l'artillerie . .	94,985
Subsides à l'électeur d'Hanovre et au duc de Zell	9,375
Somme pareille . .	14,949,926 l. st.

Cette dette produisit un intérêt annuel de . . . . 1,310,740 l. st.

C'est-à-dire, un peu plus de 7 pour cent.

Le revenu destiné à acquitter cet intérêt, fut pris sur l'augmentation des douanes et de l'excise.

Sous la reine Anne.

Sous la reine Anne, les moyens de pourvoir aux dépenses extraordinaires furent les mêmes.

On continua d'emprunter par anticipation sur le landtax et le malt, et sur des annuités à longues échéances et à vie, et l'on affecta au paiement de ces derniers emprunts les revenus qui avaient été affectés à d'autres emprunts déjà remboursés, ou qui devaient bientôt l'être; de sorte que le peuple, ne payant que les mêmes impositions, ne s'apercevait pas du fardeau de la guerre.

Mais en 1710, la masse de la dette exigible, l'arriéré des services, le déficit du revenu, ou ce qu'on appelait la dette non fondée (9,471,325 liv. st.),

étaient si considérables, et éprouvaient une si grande perte (40 pour cent), qu'il fallut recourir à de nouvelles mesures.

La dette flottante fut fondée à 6 pour cent, et on accorda en outre aux propriétaires le privilège du commerce de la mer du Sud.

La banque obtint la permission d'augmenter son capital, et on lui accorda la prorogation de son privilège, en considération d'une avance de 400,000 l. st., sans intérêt, qu'elle fit au gouvernement pendant la durée de son privilège.

La compagnie des Indes avança également au gouvernement une somme de 1,200,000 liv. st. sans intérêt, jusqu'à l'expiration de sa charte qui fut encore prorogée.

L'intérêt des nouveaux fonds consolidés ne fut fixé qu'à 6 pour cent; mais le mode de la consolidation les éleva beaucoup plus haut, et ce mode a trouvé des censeurs.

Cette consolidation ne se fit pas seule-

ment du capital que l'état devait, moyennant une rente de 6 pour cent, mais du capital que la somme due aurait racheté sur la place ; de sorte que si 100,000 l. st. avaient acheté sur la place 133,000, l'état donnait un titre de 133,000, qui produisait 6,000 liv. sterl.

D'habiles écrivains ont pensé qu'il eût mieux valu donner toute la valeur du fonds consolidé, et par exemple créer une rente de 8,000 l. st. pour 100,000 l. sterl., que d'en créer une de 6 pour cent, et d'élever le capital de 100,000 à 133,333. Ils raisonnaient parfaitement juste dans l'hypothèse, où l'état aurait été forcé de rembourser le capital, ou même aurait voulu l'éteindre pour se libérer, mais dans le système de l'amortissement, c'est-à-dire, de la libération par l'acquisition de la rente au cours de la place, il est évident qu'ils se sont trompés. Dans ce dernier système, le prix se détermine, non d'après le capital, mais d'après la rente ; on ne considère pas si 6,000 l. st.

ont un capital de 133,333, mais seulement ce que les 6000 liv. coûteront, et combien produira l'argent nécessaire pour les acheter. Toutes les valeurs se déterminent par leur produit, ou ce qui est la même chose par la jouissance qu'elles procurent. Les titres les plus fastueux sont peu de chose, et ne sont pas long-temps estimés quand ils sont stériles et improductifs.

C'était donc une mesure habile, d'offrir aux créanciers un titre intégral de toute leur créance, et d'en modérer l'intérêt; elle donnait à l'état une apparence de fidélité et d'exactitude rigoureuse, sans le grever d'une trop forte dette, et elle soulageait le fardeau actuel en l'étendant sur la postérité : système bon et juste dans son principe, mais dont on a beaucoup trop abusé, comme nous le verrons dans la suite.

L'intérêt de la consolidation des 9,471,325 fut de 568,270 l. st. 10 sch.,

		liv. st.	sch.
ci.		568,279	10

A la mort de la reine Anne, en 1714, la dette publique consistoit :

	liv. st.	INTÉRÊTS liv. st.
1°. Dettes fondées, principal.	47,111,113	3,149,988
2°. Dettes non fondées, principal. . .	5,034,248	201,369
	liv. st. 52,145,361	liv. st. 3,351,357

Ainsi la dette publique qui, à la mort de Guillaume, était de . . 14,949,926 l.

Se trouva, à la mort d'Anne, de 52,145,361

Augmentation . . . 37,195,435 l.

Et les intérêts, qui étaient de 1,310,740

Furent portés à 3,351,357

Augmentation . . 2,040,617 l.

La guerre de la succession d'Espagne

greva donc l'Angleterre d'une dette en capital de 37,195,435 l. st. (187,494,705 liv.)

Et en intérêts . . . 2,040,617 l. st. (46,940,191 liv.)

La même guerre coûta à la France, comme nous l'avons vu, en capital . . . 2,577,873,863 l.

Quelle énorme différence! et doit-on être surpris du vol rapide que l'Angleterre prit dès ce moment vers la richesse et l'opulence, et de la supériorité qu'elle acquit sur sa rivale. Peuples, apprenez l'histoire de vôtre puissance dans l'histoire de votre revenu public!

La dépense extraordinaire sous le règne de la reine Anne fut prise sur les douanes, sur l'excise, sur des taxes diverses. La taxe territoriale n'éprouva point d'augmentation.

Quelle épouvantable accumulation de mesures financières pendant le dix-neuvième siècle! que d'inventions fiscales, que d'expédients pour accroître le revenu

de l'état, et se dispenser de payer les dépenses publiques! L'art du financier ne pouvait pas être porté plus loin ; mais quel avantage en est-il résulté pour la science? aucun. Toutes ces mesures sont isolées, ne se lient à aucun plan, ne se rattachent à aucun système; elles ne sont combinées ni avec les facultés des contribuables, ni avec la convenance des contributions, ni avec la foi publique, ni avec la propriété privée, ni avec la prospérité sociale, ni avec la richesse générale ; elles ne supposent pas même de corrélation entre ces divers rapports, et par conséquent les froissent et les compromettent tous.

Quel en fut le résultat ! la misère des peuples, des dissensions civiles, des commotions politiques, le renversement de la dynastie en Angleterre, la déconsidération, l'affaiblissement et l'ébranlement de celle qui régnait en France. Puisse cet exemple terrible n'être pas perdu pour les gouvernements, et leur faire

sentir la nécessité de cultiver et d'étendre la science du revenu public.

CHAPITRE VII.

Dépenses extraordinaires en France et en Angleterre depuis 1715 *jusqu'en* 1789.

Le règne de Georges Ier., qui commence en 1714, et finit en 1727, n'offre rien de particulier par rapport aux dépenses extraordinaires. Ce règne fut presque entièrement pacifique ; mais il est remarquable par les mesures qui furent prises pour la libération de la dette publique. Sous Georges Ier.

Le parlement affecta, à son extinction, l'excédent des revenus sur la dépense, et cette disposition régularisée par le chancelier de l'échiquier Robert Walpole, dont on a dit tant de bien et tant de mal, que la postérité aura de la peine à se former une opinion

exacte de son caractère, a été le principe et le fondement de la caisse d'amortissement, à laquelle nous verrons jouer un si grand rôle dans la suite, et qui est devenue une des parties essentielles du système des emprunts.

Une mesure plus directe et plus efficace concourut encore à la diminution de la dette publique. Le parlement informé que des emprunts particuliers avaient été faits à 5 pour 100, en ouvrit un au même taux ; il fut rempli, et le produit en fut destiné à rembourser toute l'ancienne dette qui était susceptible d'être remboursée. La banque et la compagnie des Indes non seulement réduisirent volontairement au même taux de 5 pour 100 l'intérêt que l'état leur payait, mais même offrirent au gouvernement 5,500,000 l. st. pour rembourser les créanciers qui ne voudraient pas consentir à la réduction de l'intérêt que l'état leur payait.

Cette réduction diminua l'intérêt de

la dette publique de 324,455 liv. sterl. que le parlement mit à la disposition de la caisse d'amortissement, ainsi que tous les surplus qui auraient lieu postérieurement, pour être employés à l'extinction de la dette publique.

Mais cette réduction ne portait que sur la dette rachetable, et il eût été important de l'étendre sur la totalité de la dette. Il était difficile d'y parvenir d'une manière légale et sans arbitraire. La compagnie de la mer du Sud, qui possédait une grande partie de la dette rachetable, en fournit le moyen.

Elle obtint en 1617 un acte du parlement par lequel certains propriétaires à courtes annuités, montant à 134,998 liv, st. 12 sch., qui avaient encore à courir 23 ans, pourraient les aliéner à la compagnie moyennant 11 années et demie, et s'intéresser dans ses fonds jusqu'à la concurrence de ce capital, dont la compagnie leur paierait 5 pour 100, et en conséquence le capital de la compagnie fut porté à 11,746,864 liv. st.

Le succès de cette première opération engagea la compagnie en 1719 à proposer au premier lord de la trésorerie un plan pour réduire l'intérêt de la dette à 4 pour 100 dans 7 ans, à partir de la Saint-Jean 1727.

Ce plan consistait à autoriser la compagnie à augmenter son fonds capital de toute la dette nationale qui n'appartenait ni à la banque ni à la compagnie des Indes, et qui se montait alors à 30,981,864 liv. st., et dont les propriétaires voudraient consentir la conversion dans ses actions, à lui concéder le monopole du commerce d'Afrique, la propriété de la nouvelle Écosse et de cette partie de l'île de Saint-Kitt (Saint-Christophe), qui avait appartenu à la France. Au moyen de ces autorisations et concessions elle consentait de réduire l'intérêt de cette partie de la dette à 5 pour 100 jusqu'en 1727, et à 4 pour 100 à partir de cette époque.

Les avantages que la compagnie de la mer du Sud trouvait dans ce plan con-

sistaient dans l'augmentation de son capital et l'extension de son commerce.

Les avantages du public consistaient dans une diminution de l'intérêt de la dette non rachetable.

Les avantages des porteurs d'annuités qui voulaient convertir leurs annuités en actions de la compagnie consistaient à tirer un intérêt perpétuel d'annuités qui devaient s'éteindre, et à retrouver dans les bénéfices de la compagnie l'indemnité de la perte qu'ils éprouvaient sur le produit de leur créance.

L'opinion de ces bénéfices fut d'autant plus grande que la banque entra en concurrence avec la compagnie, et offrit au gouvernement une somme de 5,500,000 liv. st. pour le même privilège demandé par la compagnie.

Enfin, la grandeur et l'étendue des bénéfices, que les concessions faites à la compagnie devaient lui produire, exaltées par la ruse et l'artifice des directeurs, porta les actions de la compagnie à des prix extravagants.

Mais cette illusion se dissipa aussitôt que l'état des bénéfices fut connu, et le résultat de ce plan si magnifique tourna exclusivement au bénéfice de l'état.

De concert avec la compagnie, le gouvernement convertit 532,362 liv. st. de longues annuités, et 97,335 liv. st. de courtes annuités en rentes perpétuelles à 3 pour cent, et réduisit le surplus de son capital à 4 pour cent à l'époque de Saint-Jean 1727.

Son exemple fut suivi par tous les autres créanciers de l'état.

Cette réduction de l'intérêt de la dette de 6 à 5, et de 5 à 4, grossit considérablement le fonds d'amortissement; et s'il n'eût pas été détourné de sa destination, il aurait éteint une partie considérable de la dette. Mais sans nous engager dans les reproches faits à Walpole sur ce point, il nous paraît qu'il était dans les principes de ce ministre, de laisser subsister une dette considérable, soit pour attacher une grande masse d'intérêts privés au maintien de la couronne, soit pour

mettre à la disposition des ministres un fonds considérable indépendant des concessions et des secours du parlement, soit pour leur procurer un plus grand nombre de partisans, soit pour leur donner de plus grands moyens de s'enrichir et d'enrichir leurs créatures ; cette conduite du ministre qui lui mérita tant d'éloges et de blâme de la part de ses partisans et de ses ennemis, est d'autant plus vraisemblable, qu'il fit rejeter, en 1737, la réduction de l'intérêt de 4 à 3 pour cent, réduction qui ne fut exécutée qu'après sa retraite du ministère.

Après 25 années de paix, la dette consistait dans les parties ci-après détaillées : Sous Georges II, en 1727.

	Principal. liv. st.	*Intérêts.* liv. st.
Banque	9,100,000	396,000
Compagnie des Indes.	3,200,000	128,000
Compagnie de la mer du Sud	27,302,203	1,092,088
Billets de l'échiquier.	6,527,735	314,949
Arriéré de l'armée na-		

	liv.	
De l'autre part . .	46,129,938	1,931,0
vale et des vivres.	824,684	32,9
	liv.	
Total	46,954,623	1,964,0

En rapprochant cet état de la dette publique en 1739, de celui de la dette publique après la création de la caisse d'amortissement, on voit que, dans l'espace de 24 ans elle n'éprouva de diminution que de la somme de

En principal. . . . 5,137,612 l. st.

En intérêt 253,526 liv. st.

Réduction infiniment modique, si on la compare avec ce qu'elle eût été, si les fonds destinés à l'amortissement n'eussent pas été détournés et appliqués à des objets étrangers.

Lorsque Walpole eut quitté le ministère, le fonds d'amortissement ne fut encore consacré qu'en partie à l'extinction de la dette; on lui préféra la réduction de l'intérêt. En 1749, le parlement adopta cette mesure qu'il avait rejetée pendant l'administration de Walpole.

Il ordonna que les créanciers qui recevaient un intérêt de 4 p. 100 sur un capital rachetable, et qui signifieraient, jusqu'au 28 février 1749, leur acceptation de 3 pour cent, à partir de décembre 1757, recevraient 4 pour cent jusqu'en décembre 1750, et 3 et demi jusqu'en 1757, et que leur créance serait perpétuelle.

La mesure éprouva d'abord des difficultés; mais des écrits lumineux (1) déterminèrent la souscription de 40 millions, c'est-à-dire de près des deux tiers de la dette; et quant aux souscripteurs postérieurs, le parlement, pour les punir de leur résistance, ordonna, par un nouveau bill, que l'intérêt de leur créance serait réduit, jusqu'en 1755, à 3 au lieu de 3 et demi, qui avaient été promis jusqu'en 1757, et ils souscrivirent à cette mesure.

C'est ainsi qu'un gouvernement, qui connaissait bien ses forces et ses devoirs,

(1) Particulièrement ceux de Sir John Barnard.

savait les concilier, et ménageait l'intérêt de l'état sans nuire aux droits des individus.

Les trois réductions de l'intérêt de 6 à 5, de 5 à 4, et de 4 à 3, diminuèrent la dette de..... 1,266,971 l. st. 6 sch.

Quelques écrivains célèbres (1) ont critiqué ces réductions, et ont prétendu qu'elles ne sont nullement avantageuses au public, parce que les épargnes produites par ces réductions sont dépensées dans le service courant, tentent l'extravagance des ministres, donnent une apparence trompeuse d'opulence; et en rendant les dettes plus légères, rendent le gouvernement moins empressé à les racheter, et moins effrayé du danger de les augmenter, parce qu'il importe peu quel intérêt la nation paie pour les sommes qu'elle emprunte; car plus l'intérêt est élevé, plutôt le fonds d'amortissement éteint le principal.

---

(1) Traets on civil liberty by *price*.

Je ne crois pas que cette critique soit fondée, et puisse faire la moindre impression sur de bons esprits.

La première partie dirigée contre les ministres et le gouvernement, ne prouve rien contre les réductions d'intérêt de la dette. Les abus qu'on a fait de ces réductions, ne prouvent pas qu'elles ne dussent pas être faites. L'abus des bonnes choses ne les rend pas mauvaises; et quelle est la conception, la mesure, qui ne soient susceptibles d'abus, et dont on n'ait abusé. Ce n'est jamais par l'abus qu'on en fait ou qu'on en peut faire, qu'on doit juger de leur mérite et de leur utilité, surtout quand l'abus n'est pas inhérent à la chose, et n'est que le vice de l'homme. Il me paraît inutile d'insister davantage sur cette première partie de la critique.

La seconde est plus spécieuse, mais ne me paraît pas plus solide.

Le fonds d'amortissement n'est destiné et ne doit être employé, comme nous le

verrons dans la suite, qu'à tirer de la circulation des fonds dépréciés. Sans doute plus ces fonds dépréciés produisent d'intérêt, plus cet intérêt accroît le fonds d'amortissement, et le rend capable d'amortir un nouveau capital; mais n'est-il pas raisonnable de croire que le prix des fonds publics, comme celui de toutes les autres valeurs, se détermine par leur produit. Dans les transactions civiles et commerciales, les choses sont considérées, et leur valeur est déterminée par la jouissance qu'elles donnent à leur propriétaire. Si donc les fonds publics rapportaient 5 pour cent, ils se vendraient plus cher que s'ils ne rapportaient que 3 pour cent, et il faudrait un plus grand capital pour les acheter, et par conséquent le fond d'amortissement n'opère pas plus utilement dans le cas du haut que dans celui du bas intérêt, et son accroissement ne peut profiter ni du haut intérêt, ni être empêché par le bas intérêt.

Mais sous d'autres rapports, quels avantages innombrables ne retire pas du bas intérêt de la dette publique une nation commerçante, et surtout une nation qui a un grand commerce étranger. Il favorise tous les genres de spéculations, d'entreprises, d'industrie et d'activité; il est un des agents les plus actifs de la prospérité des peuples et de la puissance des états, et il doit paraître incroyable que des esprits éclairés, versés dans la science de l'économie politique, aient improuvé une mesure aussi digne d'éloge, et aussi importante sous tous les rapports.

Depuis 1739, jusqu'en 1749, la dette publique s'accrut en principal et intérêts.

Principal 31,338,689 liv. st.,
Intérêts 1,096,979 liv. st.

A cette époque, elle s'élevait en totalité :

Principal 78,293,313 liv.,
Intérêts 3,061,004 liv.

Sous Georges III.

La guerre de 1755 accrut encore cette dette de.....

Principal 68,389,731 liv. st.,

Intérêts 1,779,817 liv. st.

En 1762, elle était portée.

Principal 146,682,844 liv. st.,

Intérêts 4,840,821 liv. st.

Après dix années de paix, à la St.-Jean 1775, elle fut réduite par les fonds d'amortissement en....

Principal 135,943,051 liv.,

Intérêts 4,440,821 liv.

Enfin, la guerre d'Amérique augmenta cette dette en....

Principal 110,279,341 liv. st.,

Intérêts 9,143,913 liv. st.

Arrêtons-nous à cette époque fameuse qui doubla presque la dette de l'Angleterre, fit pressentir sa ruine; et, au grand étonnement du monde entier, ne porta aucune atteinte à son industrie, à son commerce et à sa puissance. Ce prodige inattendu, et pour lors inconcevable, ut l'ouvrage du crédit public.

Cette découverte, qui date de la fin du dix-septième siècle, qui avait commencé en Angleterre par les billets de l'échiquier, et en France par les billets de la caisse d'emprunt, eut un sort différent chez les deux peuples.

En Angleterre, les billets de l'échiquier furent suivis des emprunts à terme, des annuités à longues et courtes échéances, et de la réunion des prêteurs en trois grandes corporations; les actionnaires de la banque, les actionnaires de la compagnie des indes, et les actionnaires de la mer du sud.

Ces trois compagnies créancières de l'état devinrent intéressées à sa prospérité, et concoururent toujours efficacement à ses besoins; mais en même-temps elles formèrent, par leur influence sur l'opinion publique, une masse imposante et redoutable contre l'arbitraire ou l'infidélité du gouvernement. Par cette heureuse combinaison, le crédit acquit une consistance solide, également à l'abri de

la cupidité des prêteurs, et de l'inexactitude d'un débiteur tout puissant.

Mais ce qui acheva de donner à ce système son complément et sa perfection, ce fut l'affectation d'un revenu particulier à chaque portion de créanciers, la bonification du déficit de ce revenu, et la destination du surplus à l'amortissement de la dette.

Ce fonds d'amortissement, qu'on ne considéra d'abord que comme un moyen de diminuer la dette de l'état, forme en effet l'appui le plus solide du système du crédit public.

Ce n'est pas le moment d'examiner et de déterminer la force, la grandeur, et la solidité que ces diverses combinaisons ont données au crédit public, ni quelle a été leur influence sur la richesse générale et sur la puissance publique, il faut auparavant suivre la marche du crédit public en France, pendant l'époque que nous venons de parcourir. Lorsque les faits seront bien connus, et l'expérience

des deux peuples bien constante, les causes seront moins cachées, et les effets plus sensibles.

A la mort de Louis XIV, la dette publique était composée de deux parties; la dette exigible s'élevait à la somme de................ 710,994,000 l.

En France, sous le régent.

La dette constituée en rentes sur l'état était en intérêts de 86,009,310 l.

Et en capital de plus de................ 2,400,000,000

Total....... 3,110,994,000 l.

Et il n'y avait de libre pour faire face à ce capital que l'excédent du revenu sur la dépense ordinaire.

Le revenu était de.. 165,576,792 l.

Diminution et remises......... 10,756,885

Restait net... 154,819,907 l.

Les dépenses ordinaires	146,823,581 l.
Par conséquent la somme qui pouvait faire face aux dépenses extraordinaires ou à la dette publique, n'était que de	9,016,316 l.

Jamais sans doute aucun état ne se trouva dans une pareille situation, et il ne faut pas s'étonner si dans les premiers moments on proposa au régent de faire une banqueroute générale. Cette banqueroute existait de fait, puisque l'état était hors d'état d'acquitter sa dette; et elle fut effectuée d'abord partiellement sous la dénomination de réduction, de suppression et de diminution, et ensuite ouvertement par le trop fameux système de Law.

La régence adopta trois grandes mesures pour se débarrasser du fardeau de la dette publique, et pour faire face aux

dépenses ordinaires avec le revenu ordinaire.

1°. Elle réduisit certaines rentes au denier 25, et remboursa les 3 cinquièmes des autres en rentes au denier 25 (1).

Par ces diverses réductions, les ren-

tes payées à l'hôtel-de-ville, se montèrent à		liv. 32,453,429
Au capital de. .	liv. 1,280,000,000	
Et les rentes payées hors de l'hôtel-de-ville	79,849,374	3,483,973
	liv. 1,359,849,374	liv. 35,937,402

(1) Edit d'octobre et de décembre 1716.

Principal réduit par cet édit. . . 24,529,600 l.

Intérêts. 3,165,616

Après beaucoup de procédés arbitraires, elle mit dans les dettes du roi une espèce d'ordre.

Les rentes anciennement constituées furent réduites à 4 pour cent.

Les créances non constituées montant à 710994,000 liv., furent réduites à 250,000,000,000 liv., et payées en billets d'état, portant aussi 4 pour cent.

Ces diverses opérations réduisirent la dette en capital à 2 milliards, et en intérêts à 80 millions.

	liv.	l
De l'autre part,	1,359,849,374	35,927,4

2°. Elle ordonna le *visa* de tous les billets en ciculation, émis par l'état ou par ses ordonnateurs, et après la liquidation, leur remboursement en billets dits de l'état. La totalité des effets visés fut de 596,696,959 liv.

Le rejet fut de 237,194,437 l.; par conséquent l'état resta débiteur de 333,352,709 liv.

Mais cette somme fut encore réduite par des compensations à 200,000,000 liv.

Et il paraît qu'à cette somme on ajouta

	liv.	liv.
Ci-contre. . . .	1,359,849,374	35,927,402
celle de 50,000,000 liv., pour acquitter certaines dettes plus favorables ou plus protégées que les autres.		
La totalité des billets de l'état fut par conséquent de (1).	250,000,000	10,000,000
	liv. 1,609,849,374	liv. 45,927,402

3°. Elle créa une chambre de justice pour taxer les traitants et tous ceux qui avaient eu part aux affaires extraordinaires.

Les taxes de la chambre de justice furent de 219,478,391 liv., environ les

(1) Steward prétend que toutes les opérations de la régence réduisirent la totalité des dettes de Louis XIV, en principal, à 2 milliards, et en intérêts à raison de 4 pour cent, à 80 millions; mais il ne dit pas sur quelle base son assertion repose. Liv. 4, ch. 23. *Recherches des principes de l'Economie polit.*

deux septièmes de la masse des biens que les traitants avaient déclarés.

Quand toutes ces opérations furent faites, l'état se trouva débiteur d'une moindre somme, mais il ne fut pas plus en état de payer la dette réduite qu'il n'avait pu payer la dette avant sa réduction.

Malgré toutes les modérations sur les pensions, sur les gages des offices et sur la dépense ordinaire, le revenu ordinaire ne pouvait suffire à la dépense ordinaire.

Le revenu ordinaire était de	167,238,179 l.
Les charges sur le revenu	91,659,767
Partant le revenu net	75,578,412 l.
Les dépense	80,794,369
Déficit	5,215,957 l.

Il n'y avait pour faire face à ce déficit qu'un arriéré des impositions montant à 88,214,260 liv.

Ainsi, l'état, après toutes les opéra-

tions de la régence, se trouva dans un état de banqueroute, et dans l'impossibilité de faire face à ses engagements.

Cette situation de l'état envers ses créanciers, produisit, sur la richesse générale, les effets les plus désastreux.

L'état ne payant point sa dette, ses créanciers éprouvèrent un vide immense dans leur fortune, et furent forcés de réduire leur dépense dans la même proportion. La diminution de la dépense des grands capitalistes, diminua les travaux de l'industrie, du commerce et de l'agriculture, et jeta le découragement dans tous les esprits.

C'étaient là des maux réels et inévitables, des maux dont on ne pouvait s'affranchir que par une économie générale, par la réduction universelle de tous les besoins.

Mais ces maux réels s'aggravaient par la crainte et la défiance que l'expérience du passé répandait sur toutes les transactions sociales. Chacun resserrait et ca-

chait ses richesses, et les rendait stériles pour les autres et pour soi. Le cultivateur, le fabricant, le commerçant et l'homme de travail, ne livraient leurs valeurs qu'autant qu'ils en recevaient à l'instant l'équivalent, et le travail se proportionnait aux consommations. La circulation ne se faisait plus par le secours du crédit, qui donne le mouvement à toutes les valeurs dès qu'elles existent, qui les livre à la consommation sans un équivalent réel et actuel, qui, par cette confiance si honorable pour l'espèce humaine, fait souvent naître cet équivalent qui, sans lui, n'eût pas existé, et fait sortir, d'une consommation anticipée, une reproduction plus féconde et plus abondante. Puissance admirable qui donne la vie, multiplie les moyens d'existence, de prospérité et de richesse, par la seule impulsion de la foi publique; puissance absolue et indépendante de toute force et de toute autorité, que l'on ne peut ni forcer, ni tromper, ni séduire, qui ne connaît d'autre loi que la bonne foi et

d'autre terme que l'infidélité, qu'on peut imiter et contrefaire dans certains temps et dans quelques circonstances, mais dont on ne se joue jamais impunément.

Il est assez difficile de dire comment l'état serait sorti de cette crise affreuse par les moyens que la raison, l'équité, et l'intérêt social avouent, et tout porte à croire qu'on eût senti qu'il ne convient pas de laisser la fortune publique et privée à la disposition d'un seul homme, qui par son ambition, par de fausses mesures, par des vices inséparables de l'humanité, peut causer la ruine générale; peut-être se fût-on aperçu que depuis que le pouvoir public est soldé par les rétributions du peuple, les peuples ont le droit de connaître les dépenses, et de les consentir ou de les refuser; peut-être fût-on arrivé par la seule force des évènements à la découverte de cette vérité, dont l'évidence se fait sentir chaque jour, que dans l'état actuel de la civilisation et dans le système commercial sous lequel nous vivons, tout pouvoir

public doit être limité, et nul pouvoir absolu ne peut subsiter : telle eût été, n'en doutons pas, le résultat de cette crise mémorable.

Mais une des plus imposantes jongleries qui aient été hasardées dans le monde politique, éblouit les esprits les plus éclairés, échauffa toutes les têtes, fit croire aux prestiges les plus incroyables, et donna à la machine politique une impulsion rapide qui entraîna tous les intérêts, toutes les facultés, toutes les richesses dans un tourbillon où tout se confondit, se dénatura, et où chacun ne saisit qu'une chimère, et subit la juste punition due à son absurde cupidité.

FIN DU TOME PREMIER.





